

Die Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik in Frankreich - Grundlagen und Probleme ihrer Verwirklichung

Inaugural - Dissertation

**zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms - Universität zu Münster**

vorgelegt von

Wolf-Erich Schiffrers

aus Aachen

Jahr 1968

1967



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**Die Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik
in Frankreich -
Grundlagen und Probleme ihrer Verwirklichung**

Inaugural - Dissertation

**zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms - Universität zu Münster**

vorgelegt von

Wolf-Erich Schiffers

aus Aachen

Jahr 1968



Erster Berichterstatter: Prof.Dr.Hans Karl Schneider

Zweiter Berichterstatter: Prof.Dr.Joachim Schumann

Dekan: Prof.Dr.Nörr

Tag der mündlichen Prüfung: 18.Dezember 1967

Meinem Vater

Meiner Mutter

Einleitung:	Die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Landesteile Frankreichs und die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik	S.	1
I.	Die Ausnutzung regionaler Entwicklungsmöglichkeiten als Zweck der regionalen Wirtschaftspolitik	S.	1
II.	Die Begrenzung des Untersuchungsgebiets	S.	4
III.	Überblick über die Abfolge der Untersuchung	S.	4
Hauptteil:	Die Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik in Frankreich - Grundlagen und Probleme ihrer Verwirklichung	S.	6
Erstes Kapitel:	Die Ableitung des Zielsystems	S.	7
	Erster Abschnitt: Die Ausgangslage der französischen Regionalpolitik	S.	8
	Zweiter Abschnitt: Die Ziele der Regionalpolitik	S.	11
	§ 1 Harmonisierung des Wirtschaftswachstums der Landesteile als Instrumentalziel ...	S.	12
I.	Teil: Voraussetzungen des Wachstums	S.	14
II.	Teil: Die Strategie hinsichtlich der Kapitalversorgung und des technischen Fortschritts	S.	15
III.	Teil: Die Strategie hinsichtlich der Arbeitskräfte	S.	18
A.	Zahlenmäßige Entwicklung des aus der Region stammenden Arbeitsangebots	S.	19
B.	Förderung der interregionalen Mobilität	S.	19
C.	Förderung der Mobilität zwischen den Berufen	S.	21
D.	Im Interesse des Wachstums zurückgebliebener Regionen notwendige Beschränkung der Mobilitätsförderung	S.	22
IV.	Teil: Die Strategie hinsichtlich der sozialen Organisation	S.	23

§ 2 Sonstige Instrumentalziele der Regionalpolitik	S. 23
I. Teil: Forderungen hinsichtlich der interregionalen und personellen Einkommensverteilung	S. 23
II. Teil: Die Verhinderung einer zu großen Abhängigkeit von einzelnen Unternehmen	S. 25
Dritter Abschnitt: Das Zusammenwirken der Regionalpolitik mit der allgemeinen Wirtschafts- und anderen Gebieten der Politik	S. 27
Zweites Kapitel: Die Lehre von den Wachstumspolen - maßgebliche Grundlage der französischen Regionalentwicklungspolitik ..	S. 30
Erster Abschnitt: Die Arten der Regionen und ihre Bedeutung für die Regionalpolitik	S. 30
§ 1 Die homogene Region	S. 30
§ 2 Die Planregion	S. 31
§ 3 Die polarisierte Region	S. 33
Zweiter Abschnitt: Die Wachstumspole ..	S. 35
§ 1 Vorbedingungen für das Eintreten von Wachstumseffekten	S. 35
§ 2 Die Struktur der polarisierten Region	S. 36
I. Teil: Die fundamentalen Pole ..	S. 37
II. Teil: Die induzierten Pole ...	S. 41
§ 3 Die Wachstumseffekte	S. 42
I. Teil: Die Effekte innerhalb der polarisierten Region	S. 42
A. Die Effekte fundamentaler und sekundärer Pole	S. 43
1. backward effects	S. 43
2. forward effects	S. 48
B. Die Effekte lateraler Pole	S. 53
II. Teil: Gegenseitige Beeinflussung von Polen	S. 55
§ 4 Grenzen des Entwicklungsrezepts der Wachstumspole	S. 58

§ 5 Bestimmung der regionalpolitischen Maßnahmen mit dem größtmöglichen Gewinn für die regionale Entwicklung	S. 64
§ 6 Meßinstrumente für den Stand der regionalen Entwicklung ...	S. 76

Drittes Kapitel: Die Gestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik in Frankreich S. 81

Erster Abschnitt: Grundentscheidungen über die Rolle des Staates ... S. 81

§ 1 Die grundsätzliche Regelung des Verhältnisses des Staates zu den Wirtschaftseinheiten in der Regionalpolitik	S. 81
§ 2 Die Entscheidung über flächendeckende oder punktuelle Regionalpolitik	S. 86
§ 3 Die Entscheidung über die Strategie der Regionalpolitik	S. 87

Zweiter Abschnitt: Die praktische Durchführung der regionalen Wirtschaftspolitik in Frankreich S. 91

§ 1 Die zugrunde liegende Planung	S. 91
I. Teil: Die Planarten	S. 93
II. Teil: Die langfristige Planung	S. 95
A. Die Auswahl der Branchen	S. 99
B. Die Auswahl der Infrastrukturinvestitionen	S. 107
C. Zusammenfassung	S. 114
III. Teil: Die kurz- und mittelfristige Planung	S. 117
§ 2 Allgemeine Übersicht über das Bild der gegenwärtigen räumlichen Wirtschaftsstruktur in Frankreich und über Entwicklungsvorhaben	S. 126
I. Teil: Primär die einzelnen Landesteile berührende Entwicklungsplanungen ..	S. 126
A. Der Westen	S. 126
B. Der Norden	S. 129
C. Der Osten	S. 130
D. Das Pariser Gebiet	S. 132
E. Das Zentrum	S. 134
F. Der Süden	S. 135

II. Teil: Vorhaben für ganz Frankreich	S.137
A. Die geplante Verteilung der Funktionen zwischen den Orten ..	S.137
B. Der Ausbau der Hochschulen	S.142
C. Der Ausbau des Verkehrs- und Nachrichtenwesens	S.143
§ 3 Die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik	S.147
I. Teil: Die Maßnahmen der französischen Regionalpolitik hinsichtlich des industriellen und des tertiären Sektors	S.148
A. Überblick	S.148
B. Die politique d'entraînement ..	S.149
C. Die politique d'accompagnement ..	S.161
D. Die politique de modération ..	S.165
II. Teil: Die französische Regionalpolitik hinsichtlich der Landwirtschaft	S.169
A. Überblick über die unterschiedlichen Entwicklungsstände in der französischen Landwirtschaft und ihre Entwicklungschancen	S.169
B. Die Maßnahmen der Regionalpolitik hinsichtlich der Landwirtschaft	S.172
1. Die Entwicklungsmethoden ..	S.172
2. Die finanzielle Unterstützung	S.173

Viertes Kapitel: Der Organisationsrahmen der französischen regionalen Wirtschaftspolitik	S.174
--	-------

Erster Abschnitt: Verwaltungsverfahren	S.174
§ 1 Die "quasi-contrats"	S.174
§ 2 Die "conventions d'implantation industrielle"	S.175
§ 3 Die "tranches opératoires" ...	S.175
§ 4 Die "lois programmes" bzw. "lois cadres"	S.176
§ 5 Die Einteilung des Staatsgebiets in Regionen	S.178

Zweiter Abschnitt: Die Einrichtungen der regionalen Wirtschaftspolitik	S. 180
§ 1 Die Anpassung des Behördenap- parates an die Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik	S. 180
I. Teil: Die regionalen Stellen	S. 180
II. Teil: Die für die Regional- politik verantwortli- chen Spitzenbehörden und ihre gegenseitige Verflechtung	S. 183
A. Das Generalplankommissariat ...	S. 183
B. Die Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale	S. 185
C. Das Landwirtschaftsministerium	S. 188
III. Teil: Die Koordination der für die Regionalplanung verantwortlichen Stel- len	S. 189
§ 2 Institutionen und Regelungen, die dem Staat die Lenkung des Kapitaleinsatzes ermöglichen	S. 194
I. Teil: Staatlich gelenkte oder beeinflusste Finan- zierungsinstitute	S. 195
A. Fonds der Staatsverwaltung	S. 195
B. Vom Staat abhängige Kapitalsam- melstellen	S. 200
1. Die Mutterinstitute	S. 200
2. Töchter dieser und anderer Institute	S. 202
II. Teil: Allgemeine Regelungen für den Kapitalmarkt	S. 206
III. Teil: Aufbau öffentlich ge- lenkter Erschließungs- gesellschaften	S. 207
§ 3 Institutionen für die Ausbil- dung der Arbeitskräfte	S. 208

Fünftes Kapitel: Beurteilung der französischen regio- nalen Wirtschaftspolitik	S. 210
---	--------

Erster Abschnitt: Die Vollständig- keit	S. 210
§ 1 Die Ausgangslage	S. 210

§ 2 Die Ziele der Regionalpolitik..	S. 210
§ 3 Die Erwartungsgrößen.....	S. 211
§ 4 Die Instrumente.....	S. 213
Zweiter Abschnitt: Die Zweckmäßigkeit der französischen Politik hinsichtlich des regionalen Wachstums	
§ 1 Die Methoden der französischen Regionalpolitik	S. 216
I. Teil: Die Beeinflussung der Standortentscheidungen durch die Regionalplanung	S. 216
II. Teil: Regionalpolitische Maßnahmen zur Beeinflussung des regionalen Angebots an Wachstumsfaktoren ...	S. 218
A. Maßnahmen mit Wirkung hauptsächlich auf die Kapitalbewegungen	S. 220
B. Maßnahmen mit Wirkung hauptsächlich auf den technischen Fortschritt	S. 226
C. Maßnahmen mit Wirkung hauptsächlich auf das Arbeitsangebot	S. 227
D. Maßnahmen mit Wirkung hauptsächlich auf die soziale Organisation	S. 228
III. Teil: Regionalpolitische Maßnahmen zur Förderung interregionaler Angleichungseffekte des Wachstums	S. 229
§ 2 Günstige Ertragserwartungen der Wirtschaftseinheiten als Voraussetzung regionalpolitischer Erfolge	S. 230
§ 3 Mögliche Konsequenzen des Zusammenwachsens der EWG für die französische Regionalpolitik .	S. 235
§ 4 Bisherige Erfolge der französischen Regionalpolitik	S. 238
§ 5 Gesamtbeurteilung	S. 245

Verzeichnis der Abkürzungen

a. a. O.	am angegebenen Ort
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
bzw., bzw.	beziehungsweise
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
d.	der
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
Dez.	Dezember
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
EdF	Electricité de France
f.	und folgende Seite
FASASA	Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles
FDES	Fonds de Développement Economique et Social
Febr.	Februar
ff.	und folgende Seiten
FIAT	Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire
FNAFU	Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme
frz.	französisch
GdF	Gaz de France
H.	Heft
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
Ill.	Illinois (USA)
INSEE	Institut National de Statistique et d'Etudes Economiques
ISEA	Institut de Science Economique Appliquée
Jan.	Januar
Jg.	Jahrgang
Mass.	Massachusetts
Mill., Mio.	Million(en)
Mschr., mschr.	Maschinenschrift, maschinenschriftlich
m. W.	meines Wissens
neubearb.	neubearbeitet
No.	Nummer
Nov.	November
Nr.	Nummer
o. J.	ohne Jahresangabe
Okt.	Oktober
o. O.	ohne Ortsangabe
S.	Seite
s.	siehe
SAFER	Société(s) d'Aménagement Foncier et d'Equipement Rural
SCET	Société Centrale d'Equipement du Territoire
SCIC	Société Centrale Immobilière de Construction
SEd	Société(s) d'Equipement

SEEF	Service d'Etudes Economiques et Financières
Sept.	September
SODIC	Société de Développement Industriel et Commercial
sog.	sogenannt(e)
Sp.	Spalte
u.	und
u.	unten
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
übers.	übersetzt
u. U.	unter Umständen
v.	von, vom
V., Verf.	Verfasser
vervielf.	vervielfältigt
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert

Schaubilder und Tabellen

Schaubild	1	Die französische Regionalplanung a) langfristige Planung b) mittelfristige Planung c) kurzfristige Planung (tranches opératoires zur Zeit des IV.Plans)	S. 192
Schaubild	2	Regionale Verteilung der Neuarbeitsplätze	S. 242
Schaubild	3	Verhältnis der Zahl der Neuarbeitsplätze zur Bevölkerungszahl	S. 242
Tabelle	1	Übersicht über die Ansiedlung von Industriebetrieben von Oktober 1959 bis Mai 1965 und von November 1959 bis Mai 1966 in den Regionen Frankreichs	S. 240
Tabelle	2	Übersicht über die Ansiedlung von Industriebetrieben von Oktober 1959 bis Mai 1965 und von November 1959 bis Mai 1966 in einzelnen Départements	S. 241

E i n l e i t u n g

Die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Landesteile Frankreichs und die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik

I. Die Ausnutzung regionaler Entwicklungsmöglichkeiten als Zweck der regionalen Wirtschaftspolitik

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die internationalen Wirtschaftsbeziehungen einen großen Aufschwung genommen. Je enger die Verflechtung von Volkswirtschaften miteinander wurde, desto mehr wuchs auch die Abhängigkeit voneinander. Staaten haben Verträge abgeschlossen und gemeinsame Organe geschaffen, um ihre einzelnen Volkswirtschaften miteinander zu verschmelzen. In solchen großen Wirtschaftsgebieten werden sich nach ihrer vollen Integration wirtschaftliche Entwicklungen im Gebiet eines Mitgliedstaats ungehindert auf das Wirtschaftsleben der anderen Mitgliedstaaten auswirken können.

In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entstehen zur Zeit immer engere Verbindungen zwischen den einzelnen Volkswirtschaften. Für die Wirtschaftssubjekte ist es wichtig, sich ein zutreffendes Bild über die Entwicklungsaussichten ihrer Partner in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft machen zu können, weil ihre eigene Entwicklung durch die neu entstehenden Bezugs-, Konkurrenz- und Absatzverhältnisse beeinflusst wird.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Staaten wird in hohem Maß durch deren Wirtschaftspolitik bestimmt. Auch in Frankreich, das in der EWG der wirtschaftlich bedeutendste Partner der Bundesrepublik ist, stellt die Sicherung des Wirtschaftswachstums ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik dar. Eine Wachstumspolitik, die größtmögliche Erfolge erzielen will, kann sich nicht auf sektoral-wirtschaftsstrukturelle Maßnahmen beschränken; sie muß in Betracht ziehen, daß ihr Erfolg auch von den Qualitäten derjenigen Standorte beeinflusst wird, die die Wirtschaftseinheiten wählen. Da die französische Politik entsprechend diesen

Forderungen anstrebt, die in den verschiedenen Landesteilen vorhandenen, derzeit in unterschiedlichem Maß entwickelten Voraussetzungen für das Wirtschaftswachstum nutzbar zu machen, wird sich das Interesse der EWG-Partner zukünftig in noch höherem Maß als bisher auf die Wachstumschancen des französischen Marktes richten.

Die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der Wachstumsvoraussetzungen in den einzelnen Teilen Frankreichs sind weitgehend auf die historische Entwicklung zurückzuführen: Während in Deutschland schon seit etwa 1400 galt, daß der römische Kaiser als Reichsoberhaupt "keines Schuhes breit Land und Leute hat, noch ein Land in seinem Namen regieret wird, noch er die Einkünfte daraus ziehet" ¹ und während nach dem Scheitern der letzten vom Reich ausgehenden Versuche, eine gesicherte Zentralgewalt zu schaffen ², die Einzelterritorien die Träger staatlicher Macht wurden und den Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung bildeten, wurde in Frankreich seit dem 15. Jahrhundert die Zentralgewalt immer stärker; diese Entwicklung setzte sich auch nach der Revolution fort und führte durch die Standortvorteile, die Paris als politische Zentrale und seit Beginn des Eisenbahnbaus als Verkehrsknotenpunkt erhielt, zu einer das ganze Land überschattenden Entwicklung dieses Wirtschaftszentrums.

Die unterschiedlichen Standortqualitäten der Landesteile führten zu einer weitgehenden räumlichen Differenzierung. Die Differenzierung der Einzelräume verstärkte sich durch Entzugseffekte, verschlechterte interregionale terms of trade und wachsende Anpassungskosten unentwickelter Gebiete. Unentwickelte Räume haben gegenüber entwickelten insbesondere den Nachteil, daß sie nicht wie diese Ballungsräume entwickeln und die Vorteile dieser Räume für ihr Wachstum nutzen können. ³

Eine Wirtschaftspolitik, die ein das ganze Land erfas-

1 ungenannte ältere Quelle, zitiert nach F. Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart. 5. neubearb. Aufl., Stuttgart 1950, S. 18

2 das auf dem Augsburger Reichstag 1500 beschlossene Reichsregiment auf reichsständischer Grundlage unter kaiserlichem Vorsitz und das vom Wormser Reichstag 1521 errichtete Reichsregiment mit wesentlich stärkerer Stellung des Kaisers

3 vgl. H. K. Schneider, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. Thesen zur Einführung in die Tagung über Probleme der Regionalpolitik am 22.-23. Oktober 1965 in Unkel. mschr. vervielf., S. 2 (im folgenden: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik)

sendes Wirtschaftswachstum anstrebt, findet in Frankreich viele Gebiete, deren Wachstumsmöglichkeiten aus den erwähnten Gründen in der Vergangenheit nicht genutzt wurden. Da der Marktmechanismus allein die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte nicht im Sinn einer Ausnutzung der vorhandenen Wachstumsmöglichkeiten koordiniert, führt "eine sich selbst überlassene Wirtschaftspolitik .. nicht zu gewünschten Situationen, ergo ist ein Eingreifen des Staates notwendig." ¹

Die regionale Wirtschaftspolitik wird staatliche Eingriffe in solchen Situationen durchführen, in denen der Markt keine hinreichende Entscheidungshilfe bietet (z. B., wenn bei langfristigen Investitionsvorhaben der Marktpreis keine ausreichende Koordination der Einzelplanungen ermöglicht ²). Sie umfaßt aber auch diejenigen Arten des Vorgehens, die den Marktmechanismus unangetastet lassen (z. B. Veränderungen des Informationsstandes der Wirtschaftseinheiten). Für die Schritte der Regionalpolitik ³ gilt der Grundsatz, daß sie nicht nur in sektoralen Maßnahmen bestehen können, sondern daß sie die augenblicklichen Standorteigenschaften der einzelnen Zonen des Staatsterritoriums verändern müssen. Die Regionalpolitik ist allgemein "die bewußte Gestaltung des Wirtschaftsprozesses in Teilräumen (Regionen) einer Volkswirtschaft. Sie ist ... integrierter Bestandteil der Gesamtwirtschaftspolitik." ⁴ Wenn auch in den einzelnen verschieden entwickelten Räumen eines Staates eine jeweils unterschiedliche Politik getrieben werden muß, um Ungleichgewichte der Entwicklung in erträglichen Grenzen zu halten, so muß also doch immer darauf geachtet werden, daß die in den einzelnen Zonen verfolgte Politik sich ohne unlösbare Widersprüche in den politischen Gesamtrahmen einfügt.

1 H. K. Schneider, a. a. O., S. 3

2 Ebenda, S. 2

3 In dieser Arbeit wird der Begriff "Regionalpolitik" in derselben Bedeutung verwendet wie der Ausdruck "regionale Wirtschaftspolitik". Im gleichen Sinne, nämlich als Politik, die in den einzelnen Landesteilen die allgemein akzeptierten Gesamtziele bestmöglich erfüllen soll, definiert H. K. Schneider, über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. a. a. O., S. 1 und derselbe, Plankordinierung in der Regionalpolitik. mschr. vervielf., o. O., o. J., S. 1. Beide Begriffe werden in demselben Sinn nebeneinander verwendet: H. K. Schneider, Modelle für die Regionalpolitik. Referat auf der Tagung des wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften am 9. und 10. April 1965 in Unkel am Rhein. Mschr. vervielf. (Im folgenden: Modelle für die Regionalpolitik) S. 1

4 Derselbe, Modelle für die Regionalpolitik. S. 1

II. Die Begrenzung des Untersuchungsgebiets

Nun haben aber auf die "Gestaltung des Wirtschaftsprozesses" viele Faktoren einen Einfluß: Der Grad der Aufgeschlossenheit für Neuerungen und die soziale Struktur der Bevölkerung, juristische Regelung des Eigentumsrechts, Gliederung der Staatsverwaltung, Infrastruktur des Gebiets usw. Wenn eine regionale Wirtschaftspolitik im weiteren Sinn von einer Regionalpolitik im engeren Sinne unterschieden werden soll, so müßte die erstere alle Größen und Gebiete beeinflussen, die für die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit maßgeblich sind. Sie würde praktisch das gesamte Gebiet der Wirtschaftspolitik und Teile der Rechts-, der Gesellschafts- sowie der Kulturpolitik umfassen. Eine Regionalpolitik im engeren Sinn hingegen erstreckt sich nur auf diejenigen Bereiche, in denen mit ökonomischen Mitteln eine unmittelbare Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses einer Region in der gewünschten Richtung möglich ist. Zur Darstellung einer regionalen Wirtschaftspolitik im weiteren Sinne ist die Zusammenarbeit mehrerer Disziplinen erforderlich; die vorliegende Untersuchung wird sich auf die französische Regionalpolitik im engeren Sinne beschränken und deshalb auf die Betrachtung kultureller und sozialer Einflußgrößen verzichten, wo sie nicht unbedingt notwendig scheint.

III. Überblick über die Abfolge der Untersuchung

Im Rahmen dieser Darstellung, die die französische regionale Wirtschaftspolitik hinsichtlich der Grundlagen ihrer Konzeption und ihrer Probleme beleuchten will, wird sich das erste Kapitel mit der Ausgangslage und der Ableitung des Zielsystems der Regionalpolitik in Frankreich befassen. Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über die theoretischen Grundlagen dieser Politik. Das dritte Kapitel erläutert den Entwicklungsstand, die kon-

kreten Entwicklungsvorhaben in den einzelnen Zonen Frankreichs und die Art der Durchführung der Regionalpolitik mit den angewandten Maßnahmen. Das vierte Kapitel wird den Organisationsrahmen darstellen, während im fünften und letzten Kapitel versucht werden soll, die französische Regionalpolitik zu beurteilen.

H a u p t t e i l

Die Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik in Frankreich - Grundlagen und Probleme ihrer Verwirklichung

Über den genauen Inhalt des Begriffs "Wirtschaftspolitische Konzeption" besteht in der Wissenschaft keine allgemeine Übereinstimmung. Nach Ansicht einer Richtung umfaßt die Konzeption als geschlossener Zusammenhang von Zielen und Maßnahmen auch die nähere Begründung der Ziele nach Art und Rangordnung; nach Ansicht einer anderen Richtung ist es für die Vollständigkeit der Konzeption nicht schädlich, wenn die Ziele als vorgegeben behandelt und nur erfaßt und aufgegliedert werden¹. Worauf es für die tatsächliche Regionalpolitik ankommen dürfte, ist, daß die wirtschaftspolitische Konzeption ihre Ziele, ihre Instrumente und deren Verhältnis zueinander klar darstellt. Die Begründung der Ziele und ihrer Rangordnung entzieht sich weitgehend rein ökonomischen Gedankengängen und ist daher nicht Aufgabe der Nationalökonomie. Mit Pütz² sollen hier die Kennzeichnung der wirtschaftspolitischen Lage und die Bestimmung der wirtschaftspolitischen Ziele und Verfahrensweisen als Hauptbestandteile der wirtschaftspolitischen Konzeption angesehen werden. Um den zum Teil verwickelten Zielbeziehungen gerecht zu werden, sollte die Konzeption ein Zielsystem aufweisen, wie es weiter unten

1 E. Willeke, Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Hrsg. H.-J. Seraphim. N. F. Bd. 18. Berlin 1960. S. 122

2 Th. Pütz, Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Ebenda. S. 11

für die französische Regionalpolitik darzustellen versucht wird. - Die Verfahrensweisen bestehen nach Pütz in Ordnungsprinzipien, die die Grundlagen einer Politik betreffen, und der der jeweiligen Situation entsprechenden Art und Weise des Vorgehens. ¹

Vor der Darstellung der Konzeption der französischen regionalen Wirtschaftspolitik muß darauf hingewiesen werden, daß diese Politik sich im Verlauf von etwa einem Jahrzehnt entwickelt hat, daß sie also nicht in einem Guß entworfen wurde. Politische Rücksichtnahmen auf bestimmte Machtverhältnisse führten und führen manchmal zu Entscheidungen, die der ökonomischen Sachlage mehr oder weniger schlecht entsprechen, weil sie "nicht nur die Funktion haben, sachlich begründetes Leitbild der praktischen Wirtschaftspolitik zu sein, sondern auch die werbende Aufgabe haben, die Staatsbürger im allgemeinen und die Wähler und Interessenten im besonderen anzulocken und zu überzeugen". ²

Erstes Kapitel: Die Ableitung des Zielsystems

Als Oberziele der Wirtschaftspolitik seien hier in Anlehnung an H. Giersch die folgenden genannt: Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand.

Diese Ziele sind zwar gleichberechtigt, aber sie stehen in komplementären und kompetitiven Beziehungen zueinander. Die Widersprüchlichkeit der Ziele macht Kompromisse notwendig. Die Wirtschaftspolitik strebt daher nicht ausschließlich ein einziges Ziel an, sondern sucht die Oberziele in einem solchen Grade zu erfüllen, daß die

1 Th. Pütz, a. a. O., S. 13f

2 Th. Pütz, a. a. O., S. 17

Gesamtheit der Ziele in befriedigendem Maße erreicht wird.

Diese Kompromisse werden zwischen Gruppen ausgehandelt, die jeweils andere Ziele bevorzugen. Die Kompromißformeln werden häufig so abgefaßt, daß ihr Inhalt nicht konkret bestimmt ist und daß nicht eindeutig angegeben ist, in welchem Grad ein Ziel auf Kosten eines anderen Zieles angestrebt werden soll. Auch die französische regionale Wirtschaftspolitik beruht auf solchen Kompromissen. Wegen der ungenau festgelegten Rangordnung ihrer einzelnen Oberziele wird eine Interpretation durch den Verfasser notwendig; es läßt sich daher nicht vermeiden, daß in diese Darstellung subjektive Vorstellungen des Verfassers eingehen. ¹

Erster Abschnitt: Die Ausgangslage der französischen Regionalpolitik

Die Mittel, die die Regionalpolitik anzuwenden hat (oder, je nach Standpunkt, die Unterziele, die sie anzustreben hat) ², lassen sich ableiten aus einer Gegenüberstellung der wirtschaftlichen Lage der Teilräume einer Volkswirtschaft mit den gesamtwirtschaftlich angestrebten Zielen. Daraus folgt, daß die Regionalpolitik stets im Rahmen der Gesamtwirtschaft betrieben werden muß.

Ein Vergleich der Pro-Kopf-Einkommen in den einzelnen Gebieten Frankreichs zeigt, daß der Stand der Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Räumen teilweise große Unterschiede aufweist. Diese Unterschiede sind einmal zwischen der Agglomeration Paris und dem übrigen Land festzustellen, aber auch zwischen den bereits in-

¹ vgl. H. K. Schneider, Energiepolitik in Frankreich - Konzeption und Vollzug. In: "Wirtschaftsdienst - Wirtschaftspolitische Monatsschrift." Hamburg. Jg. 44, Nr. 4. 1964 (im folgenden: Energiepolitik in Frankreich) S. 149

² Sie werden in dieser Darstellung auch als "Instrumentalziele" bezeichnet

dustrialisierten bzw. den an wichtigen Verkehrsadern teilhabenden Gebieten und denen, die diese Eigenschaften nicht besitzen. Die Abgrenzung beider "Wohlstandsniveau-Zonen" ¹ wird in der Literatur verschiedenartig vorgenommen: Teils wird ein entwickelter Norden einem unentwickelten Süden gegenübergestellt, teils wird die "Wohlstandsgrenze" vereinfacht als eine zwischen dem Westen und Südwesten und dem Norden und Osten des Landes verlaufende Linie dargestellt, z. B. zwischen Le Havre und Marseille oder auch zwischen Caen und Marseille oder zwischen Le Havre, Paris und Mühlhausen. ² Allen Umgrenzungen ist gemeinsam, daß sie den Norden und Nordosten Frankreichs als die industriell höchstentwickelten Gebiete ansehen, Gebiete, die durch ihren Reichtum an Bodenschätzen und ihre Verbindung zu Industriezentren der Nachbarländer vor den anderen Teilen Frankreichs im Vorteil sind. Hier wird deutlich, daß das französische Problem der Wohlstandsdisparität zwischen den verschiedenen Landesteilen neben dem regionalen auch ein wirtschaftsstrukturelles Gesicht hat: Die Gebiete mit niedrigem Wohlstandsniveau sind im allgemeinen solche mit großem Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung. Durch Regionalentwicklungsmaßnahmen in den unentwickelten Gebieten, z. B. durch räumliche Verteilung der Industrieansiedlung, strebt man an, den Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung und mittelbar auch der landwirtschaftlich Erwerbstätigen zu steigern. So will man eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen zwischen der Landwirtschaft und den übrigen Wirtschaftszweigen bewirken.

Das Ausmaß der Disparität zwischen entwickelten und unentwickelten Gebieten kann aus folgenden Zahlen erhellen: Die Départements nördlich der Linie Le Havre - Paris - Mühlhausen erbrachten zu Beginn der 60er Jahre

1 Hier soll das Wohlstandsniveau am realen Pro-Kopf-Einkommen gemessen werden.

2 H. St. Giraud, Probleme der regionalen Wirtschaftsentwicklung in Frankreich und ihre Beeinflussung durch den Staat.
Diss. München 1963. S. 71

mehr als 15 Mrd F, "die 22 Départements östlich der Linie Le Havre - Marseille annähernd 19 Mrd F von den sich insgesamt auf 23,7 Mrd F belaufenden direkten zentralstaatlichen Steuereinnahmen. Die höchste Steuereinnahme hat das Département Seine mit 9.672 Mio F, die niedrigste das im Zentralmassiv gelegene Département Lozère mit 12 Mio F." ¹ "Die Regionen Nord, Haute-Normandie, Picardie, Paris, Lorraine, Alsace und Rhône-Alpes verfügen über mehr als 60 % der industriellen Erzeugung." ² Also stammt der größte Teil dieser Produktion aus einem Raum in der Nähe der nördlichen und östlichen Grenzen Frankreichs.

Es ist darüber hinaus nicht so, daß der Rest der Industrieproduktion sich in etwa gleichmäßig über die übrigen Landesteile hin verteilte, sondern "westlich der Linie Le Havre - Marseille bestehen nur vier nennenswerte Industriezentren: Nantes - Saint Nazaire, Bordeaux, Lacq und Toulouse". ³

Das Problem der Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten zeigt allerdings die schärfsten Konturen erst beim Vergleich Paris - sonstiges Frankreich. Der Anteil des Pariser Distrikts an der französischen Produktion betrug zu Beginn der 60er Jahre in der Filmindustrie 100 %, in der elektronischen Industrie 81 %, der Büromaschinen-Industrie 75 %, der pharmazeutischen Industrie 72 %, der Auto-Industrie 70 %, der Flugzeug-Industrie 55 %. ⁴ (Diese Liste ist längst nicht vollständig.) Giraud gibt

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 72. Entnommen aus "Informationsblätter" der frz. Botschaft. Bad Godesberg, 15. 11. 1962.

Selbst, wenn unterstellt wird, daß die Unterschiede im Steueraufkommen in einer geringen Besteuerung der Landwirtschaft begründet sind, dürfte aus diesen Zahlen der Unterschied der Wirtschaftsentwicklung zwischen den einzelnen Zonen Frankreichs deutlich werden, weil die Landwirtschaft auch der entwickelten Gebiete wohl gleichfalls nur in verhältnismäßig geringem Maß besteuert wird.

2 Ebenda. S. 73

3 H. St. Giraud, a. a. O., S. 73

4 Ebenda, S. 69

an, daß in Paris das durchschnittliche Einkommen eines männlichen Arbeiters annähernd um 50 % über dem Landesdurchschnitt liegt. ¹

Nach dem bisher Dargestellten sind also in Frankreich drei große Wohlstandsniveau-Zonen zu finden: Paris und sein Distrikt haben das höchste Niveau erreicht. Auf einer mittleren "Wohlstandsetage" leben die industrialisierten Gebiete des Nordens und Ostens, und der geringste Wohlstand findet sich in den übrigen nicht industrialisierten Gebieten des Westens, der Mitte, des Südwestens und Südens. Perroux äußert die Befürchtung, daß die durch den Gemeinsamen Markt (EWG) in Gang gebrachte Entwicklung die regionalen Disparitäten in Frankreich verschärfen könne. ² Diese Ungleichgewichte werden teilweise als so schwerwiegend angesehen, daß vor der Gefahr eines Auseinanderbrechens des französischen Staates gewarnt wird. ³

Zweiter Abschnitt: Die Ziele der Regionalpolitik

Die bedeutenden Disparitäten zwischen den einzelnen französischen Landesteilen widersprechen dem Oberziel der Gerechtigkeit. Sie laufen ferner hinsichtlich der weniger entwickelten oder stagnierenden Gebiete dem Wohlstandsziel zuwider und beeinträchtigen langfristig den Wohlstand der Gesamtwirtschaft, da viele Wachstumschancen nicht genutzt werden. Sie berühren auch die anderen Oberziele. Angesichts dieser interregionalen Ungleichheiten muß eine disparitätsmindernde Regionalpolitik geführt werden.

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 68

2 F. Perroux, L'économie du XX^e siècle. Paris 1961
S. 177

3 P. Viot, Aspects régionaux de la planification française. Hrsg. Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité. Paris, 1. Juni 1964
Mschr. vervielfältigt. S. 18

§ 1 Harmonisierung des Wirtschaftswachstums der Landesteile als Instrumentalziel

Die Minderung der interregionalen Ungleichheiten könnte versucht werden durch Transferzahlungen. Eine andere Möglichkeit, die nicht so starke soziale Konflikte erzeugt, ist die Förderung des Wirtschaftswachstums der bisher zurückgebliebenen Gebiete. Dieses Vorgehen macht Wachstumschancen solcher Zonen nutzbar; es trägt dazu bei, die Oberziele "Gerechtigkeit" und "sozialen Frieden" für die gesamte Volkswirtschaft in höherem Maße zu verwirklichen und dem Wohlstandsziel kurzfristig in den zurückgebliebenen Räumen, langfristig im Gebiet des ganzen Staates näherzukommen. Auch die restlichen Oberziele werden von einer solchen Regionalpolitik berührt.

Die regionale Wirtschaftspolitik als bewußte Gestaltung des Wirtschaftsprozesses in den Teilräumen der Volkswirtschaft muß in einem Land wie Frankreich, das das Gewicht der regionalen Disparitäten verringern will, als Politik der regionalen Entwicklung durchgeführt werden. Dazu gehören alle fördernden und hemmenden Maßnahmen, die durch die Steuerung der Wirtschaftsentwicklung eine Verminderung der wirtschaftlichen Disparitäten und eine Ausnutzung der regionalen Wachstumschancen bezwecken. In dieser Darstellung soll nicht auf diejenigen Maßnahmen der Raumordnung eingegangen werden, die nicht unmittelbar die ökonomische Tätigkeit einer Region beeinflussen. Da die französische regionale Wirtschaftspolitik das Wirtschaftswachstum der Regionen zu lenken versucht, werden im folgenden die Begriffe "regionale Wirtschaftspolitik" und "regionale Entwicklungspolitik" als Synonyma verwandt.

Die Politik der Förderung regionalen Wachstums kann nicht isoliert für jeden Teilraum Frankreichs betrieben werden. Es würden sich dann Antagonismen sowohl zwischen den Einzelgebieten als auch zwischen den Wachstumszielen

für die Teilräume und dem Wachstumsziel für die Gesamtwirtschaft ergeben. Die von einem Teilgebiet gewünschte regionale Wachstumsrate kann mit der angestrebten nationalen Wachstumsrate unvereinbar sein, weil die Präferenzsysteme der einzelnen Regionen einander widersprechen sowie externe Vor- und Nachteile unberücksichtigt bleiben können.¹ Um diesen Widersprüchen zwischen teilräumlichen und nationalem Wachstumsziel keinen Einfluß auf die Regionalpolitik einzuräumen, wird in Frankreich das Wachstumsziel auf nationaler Ebene verfolgt, und die Entwicklungsziele der Einzelräume werden diesem gesamtnationalen Ziel untergeordnet.

Als gesamtnationales Wachstumsziel der französischen Wirtschaftspolitik wird für die Zeit bis 1970 ein jährliches reales Wachstum des Bruttosozialprodukts zwischen 4,5 % und 5,5 % angegeben.² Bei einer höheren Wachstumsrate werden inflationäre Effekte befürchtet, bei einer geringeren Rate untragbare soziale Folgen durch Arbeitslosigkeit und zu niedrigen Lebensstandard vorausgesehen.³ Da andererseits das gesamtnationale Wachstum von der Entwicklung der Regionen beeinflusst wird, müssen die auf nationaler und auf regionaler Ebene anzustrebenden Wachstumsraten unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interdependenz ermittelt werden. Eine von den Veränderungen

-
- 1 Charles L. Leven, Establishing goals for regional economic development. in: J. Friedman, W. Alonso (Hrsg.), Regional Development and Planning. A Reader. Cambridge. Mass. 1964, S. 596
 - 2 Ministère des Finances et des Affaires Economiques. Perspectives de l'économie française pour 1970. Avertissement et présentation des travaux. März 1964. o. O. Januar 1965. S. 26 und Tome II, Les conditions de réalisation de l'esquisse de référence. o. O., März 1964. S. 121
 - 3 Ministère des Finances et des Affaires Economiques. Perspectives de l'économie française pour 1970. Tome II, Les conditions de réalisation de l'esquisse de référence. o. O., März 1964. S. 121

des regionalen Wirtschaftslebens unabhängige Ermittlung der gesamtwirtschaftlich gewünschten Wachstumsrate dürfte für den betreffenden Zeitraum (2. Hälfte der sechziger Jahre) nicht zu wesentlichen Abweichungen von derjenigen Rate führen, die sich bei Einbeziehung des Einflusses des regionalen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum ergeben würde.

Für die verschiedenen Regionen müssen im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziels Entwicklungsraten angestrebt werden, die das Pro-Kopf-Realeinkommen in den einzelnen Landesteilen steigern. Das französische Bevölkerungswachstum hält sich in solchen Grenzen, daß keine allzu großen Abweichungen der regional gewünschten Wachstumsraten vom gesamt nationalen Wachstumsziel notwendig sind, um mit dem Brutto-Sozialprodukt auch das regionale Pro-Kopf-Realeinkommen zu erhöhen.¹

I. Teil: Voraussetzungen des Wachstums

Um Wirtschaftswachstum zu erreichen, sollen die Wachstumsmöglichkeiten der einzelnen Landesteile genutzt werden. So sagt das Zustimmungsgesetz zum IV. französischen Wirtschaftsplan: "Heute müssen alle Teile des Landes befähigt werden, nach ihren Möglichkeiten an der gemeinsamen Entwicklung und an ihren Erfolgen teilzuhaben."²

¹ vgl. H. St. Giraud, Probleme der regionalen Wirtschaftsentwicklung in Frankreich und ihre Beeinflussung durch den Staat. Diss. München 1963. S. 115; vgl. auch P. Viot, Aspects régionaux de la planification française. Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité. Paris. 1. Juni 1964. Mschr. vervielf., S. 5, Anm. 2

² Projet de loi, portant approbation du plan de développement économique et social. Assemblée Nationale. Constitution du 4 octobre 1958. Première session ordinaire de 1961 - 1962. Nr. 1573. Tome II. S. 146 (übers. v. Verf.)

Wachstumschancen können z. B. in der Verkehrslage eines Gebietes, in der Nähe zu bedeutenden Märkten sowie in Eigenarten der Bevölkerung liegen. Zur Nutzung dieser Chancen der Produktionssteigerung sind Investitionen erforderlich. Einerseits muß daher die Nachfrage nach Investitionsgütern erhöht, andererseits werden bei den Lieferanten - u. U. allerdings in anderen Landesteilen - freie Kapazitäten genutzt bzw. bei Vollbeschäftigung wahrscheinlich sogar neue geschaffen. ¹

II. Teil: Die Strategie hinsichtlich der Kapitalversorgung und des technischen Fortschritts

Die Bereitstellung finanzieller Mittel für die regionale Entwicklung kann der Staat durch seine Steuerpolitik fördern. ² Ein Abbau der Steuerprogression wird die Finanzierung privater Investitionen erleichtern, kann aber in Widerspruch zur konjunkturpolitisch geforderten "built-in-flexibility" des Steuersystems stehen. - Insofern, als der Staat diese Mittel für staatliche Investitionen in den Regionen verwandt hätte, ist allerdings zu prüfen, ob die Umleitung der Gelder in private Investitionen eine größere Auswirkung auf das Wachstum hat. Es ist nicht so, als trügen nur private Investitionen zur regionalen Entwicklung bei; staatliche Ausgaben für die Infrastruktur, das Erziehungswesen und die wissenschaftliche Forschung sind die notwendige Ergänzung. Wie die Untersuchungen Denisons gezeigt haben, darf die Rolle von Forschung und Ausbildung im Wachstumsprozeß nicht unterschätzt werden. Die öffentliche Hand muß daher genügend Mittel für die Grundlagenforschung bereitstellen und Wirtschaftszweige, die nicht auf einzelbetrieblicher Basis erfolgreich Zweckforschung treiben können, organisatorisch und finanziell unterstützen so-

1 H. Giersch, Strategien der Wachstumspolitik. in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1963. H. 2. S. 249

2 Ebenda, S. 254

wie das Erziehungs- und Ausbildungswesen gut ausbauen¹, damit der Kapazitätseffekt der Investitionen durch Einführung technischer Fortschritte verstärkt werden kann. - Eine Förderung der Investitionen der Unternehmen ist weiterhin durch großzügige Abschreibungsregelungen möglich. Dieses Verfahren eignet sich jedoch kaum für neu zu gründende oder wenig kapitalintensive Betriebe. Die Kapitalversorgung von Fördergebieten kann auch durch rentabilitäts erhöhende Maßnahmen, die das regionale Kapital vom Abfließen in andere Regionen abhalten sowie durch die Erleichterung von Kapitalimporten unterstützt werden. Falls die Kapitalien aus anderen Landesteilen stammen, muß die Regionalpolitik sicherstellen, daß deren Wachstum nicht zu stark beeinträchtigt wird. Dieses Problem stellt sich grundsätzlich nicht bei Kapitalimporten aus dem Ausland.

Es genügt aber nicht, die Kapitalversorgung einer Region ohne Rücksicht auf die Investitionen und ohne Berücksichtigung des regionalen Entwicklungsstandes zu fördern. Investitionen können einerseits zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, sie können andererseits den Ersatz alter durch neue Arbeitsplätze oder sogar einen Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze bedeuten. Aus diesem Grunde sind Widersprüche zwischen der Investitionsförderung und dem Streben nach wachsenden regionalen Einkommen möglich. Solche Konflikte, die auftreten, wenn durch neue hochproduktive Arbeitsplätze bei konkurrierenden Betrieben so viele alte niedrigproduktive Arbeitsplätze verlorengehen, daß das regionale Gesamteinkommen sinkt², berühren die wirtschaftlich unentwickelten Teilräume, in denen eine Gewerbeförderungspolitik betrieben wird, nicht

1 H. Giersch, Strategien der Wachstumspolitik.
a. a. O., S. 261

2 Ch. L. Leven, a. a. O., S. 585

oder nur geringfügig, weil es hier nicht um den Ersatz veralteter Arbeitsplätze, sondern um Neuschaffung zusätzlicher Stellen geht. Das ist anders in Teilräumen, die zwar einen gewissen Entwicklungsstand erreicht haben, deren Branchenstruktur aber einen Rückgang des Wirtschaftswachstums befürchten läßt. Hier müssen, anders als im obigen Fall, Arbeitsplätze in veralteten oder in Unternehmen mit geringen Expansionschancen durch neue Arbeitsplätze in Wirtschaftszweigen mit besseren Wachstumsaussichten und höherer Produktivität ersetzt werden, um die vorhandenen Produktionsfaktoren und besonders die Arbeitskräfte erfolgreicher einsetzen zu können. Die von diesen Arbeitsstellen ausgehende Einkommenssteigerung kann zumindest kurzfristig durch die Einkommensenkung überkompensiert werden, die durch den Verlust einer großen Zahl alter Arbeitsplätze niedrigerer Produktivitätsstufe verursacht wird.¹ Dieser Konflikt zwischen der Vollbeschäftigung der Faktoren bei relativ niedrigem Einkommen pro Beschäftigtem und langfristigem Wachstum des Einkommens pro Beschäftigtem bei auf die Dauer angestrebter Vollbeschäftigung der Faktoren in Unternehmen mit guten Wachstumsaussichten kann als Konflikt zwischen kurz- und langfristigen Zielsetzungen aufgefaßt werden. Eine vergleichbare Problematik besteht in Gebieten, die durch ihr derzeitiges wirtschaftliches Schwergewicht die Entwicklung der anderen Landesteile behindern statt sie zu ergänzen (Pariser Raum). Da im Rahmen von Auflockerungsmaßnahmen bestimmte Arbeitsplätze aus diesem Raum fortverlegt werden müssen, sehen diese Gebiete sich der Gefahr von Einkommenseinbußen gegenüber. Um den Konflikt zwischen Vollbeschäftigungs- und Wachstumsziel zu umgehen, muß die Wachstumspolitik Einschränkungen beachten, wie weiter unten (s. S.23ff) dargestellt.

1 Ch. L. Leven, a. a. O., S. 585f

Neben den Problemen, die aus dem Ersatz veralteter durch modernisierte Produktionsverfahren entstehen, sind von der regionalen Entwicklungspolitik diejenigen Schwierigkeiten zu beachten, die daraus resultieren, daß Investitionen in verschiedenen Branchen unterschiedlich große Kapazitäten schaffen und die Nachfrage in verschiedenen hohem Maß befriedigen. Daher ist es nicht gleichgültig, in welchen Wirtschaftszweigen einer Region Investitionen getätigt werden, denn die zusätzlichen Kapazitäten müssen den künftigen ökonomischen Erfordernissen entsprechen.¹ Die Wachstumspolitik benötigt also ein ausreichendes Wissen über den Strukturwandel der wachsenden Wirtschaft. Die bisher vorhandenen Diagnose- und Prognoseinstrumente bedürfen allerdings noch der Verfeinerung, ehe sie im gewünschten Umfang Voraussagen über diesen Wandel gestatten.

Jedenfalls muß die Regionalpolitik grundsätzlich Investitionsanreize und -möglichkeiten vergrößern. Weil sich hieraus Antagonismen zur Konjunkturpolitik ergeben können², muß ein differenziertes konjunkturpolitisches Instrumentarium entwickelt werden, das punktuelle Eingriffe in den Wirtschaftsprozess ermöglicht.

III. Teil: Die Strategie hinsichtlich der Arbeitskräfte

Regionales Wachstum erfordert neben einer ausreichenden Versorgung der Region mit Kapital auch ein ausreichendes Angebot an Arbeitskräften. Diese Bedingung hat einen quantitativen und einen qualitativen Aspekt.

-
- 1 W. C. Peterson, Public policy implications of contemporary growth theory. in: The quarterly review of economics and business. Urbana, Ill., Jg. 6. 1966. H. 3. S. 31
 - 2 vgl. H. Giersch, Strategien der Wachstumspolitik. a. a. O., S. 253

A. Zahlenmäßige Entwicklung des aus der Region stammenden Arbeitsangebots

Die Zahl der Arbeitskräfte einer Region hängt vom regionalen Bevölkerungswachstum und vom Wanderungsgewinn bzw. -verlust ab, den sie infolge interregionaler Bevölkerungsbewegungen verzeichnet. Das Angebot an Beschäftigung suchender Arbeitskraft wird sich in Frankreich zukünftig vergrößern: Die in der Nachkriegszeit verfolgte Familienpolitik beginnt nun ihre Früchte zu tragen, so daß man für das Jahr 1985 mit einer Einwohnerschaft von etwa 60 Millionen rechnet.¹ In gewissem Umfange wird diese Tendenz dadurch verstärkt, daß die Umwandlung der französischen Streitkräfte zu einer Berufsarmee zur Freisetzung von Arbeitskräften führt, die sonst zeitweise vom Arbeitsmarkt ferngehalten worden wären. Schließlich ist der Einfluß einer Automatisierung bzw. Rationalisierung der Produktion durch verstärkte Freisetzung auf das Angebot an Arbeitskraft zu erwähnen. Allerdings rechnet das Generalplankommissariat - es gibt keine Gründe für seine Ansicht an - nicht damit, daß Mechanisierung und Automation in absehbarer Zeit zu massiven Beschäftigungsrückgängen führen werden, "man muß nur mit einem langsameren Wachstumsrhythmus rechnen."²

B. Förderung der interregionalen Mobilität

Die ausreichende Versorgung einer Region mit Arbeitskräften verlangt weiterhin einen genügend großen, offenen Arbeitsmarkt. Man muß darauf achten, "überall, wo das Wirtschaftswachstum es erlaubt, Bedingungen zu schaffen, die für einen ... Arbeitsmarkt mit einer ausreichen-

1 Commissariat Général du plan d'équipement et de la productivité (Hrsg.). Premier rapport de la Commission Nationale à l'aménagement du territoire 1964. 21. Sept. 1964. S. 26

2 Ebenda. S. 27f (übers. v. Verf.)

den Auffächerung der Anforderungen (Qualifikationen) günstig sind." ¹ Je größer ein Arbeitsmarkt ist, desto mehr qualifizierte Arbeitskräfte werden in ihm an die bestmöglichen Stellen vermittelt werden können. Deswegen und weil sich außerdem viele Gewerbebezüge nur an bestimmten Standorten ansiedeln lassen, wäre es falsch, fest geschlossene gebietliche Arbeitsmärkte schaffen zu wollen. Je offener die Arbeitsmärkte sind, desto leichter werden die vorhandenen Qualifikationen an die für sie geeigneten Arbeitsstellen vermittelt werden können. Die Arbeitskraft soll also mobil werden; "interregionale Wanderbewegungen, die sich in einer tragbaren Größensordnung halten, sollen nicht ausgeschlossen sein." ²

Die Mobilität der Arbeitskräfte ist allerdings noch nicht damit erreicht, daß man ihnen an anderen Orten Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. Auch für ausreichenden Wohnraum am Arbeitsort oder in vertretbarer Entfernung von ihm muß gesorgt sein, und Arbeitskräfte mit höheren beruflichen oder kulturellen Ansprüchen sollten Gelegenheit zur Befriedigung ihrer Bildungsbedürfnisse haben. Eine regionale Wirtschaftspolitik, die nicht für eine ausreichende Mobilität der Arbeitskräfte sorgt, würde durch Fehlsteuerung der Arbeitskraft und durch "Erhaltung unzureichender Berufsstrukturen und unrentabler Geschäftszweige" ³ die Chancen einer regionalen Entwicklung ungenutzt lassen. Dies wäre in den Gebieten besonders nachteilig, die entweder bisher vom Wirtschaftswachstum kaum berührt wurden und in denen in Zukunft eine hohe Zahl nichtlandwirtschaftlicher Erwerbsstellen verlangt werden wird oder deren Industrien keine Zukunft haben. Nur eine ausreichende Mobilität der Arbeitskraft führt zu einem Gleichgewicht in den gebietlichen Arbeitsmärkten, das tendenziell eine optimale Verwendung des zusätzlich entstehenden oder an anderen Orten freigesetzten Arbeitskraftpotentials mit sich bringt und bei dem "Angebot und Nach-

1 Commissariat Général du plan d'équipement et de la productivité (Hrsg.). Premier rapport de la Commission Nationale de l'aménagement du territoire 1964. 21. Sept. 1964. S. 20 (Übers. v. Verf.)

2 Ebenda, S. 20 (Übers. v. Verf.)

3 Ebenda, S. 21 (Übers. v. Verf.)

frage ... sich auch in qualitativer und quantitativer Hinsicht geographisch ausgleichen." ¹

C. Förderung der Mobilität zwischen den Berufen

Die Regionalpolitik hat dafür zu sorgen, daß die Arbeitskräfte in denjenigen Wirtschaftszweigen eingesetzt werden, die auf lange Sicht das Regionaleinkommen erhöhen. Hier ist zunächst die Notwendigkeit zu nennen, den Jugendlichen eine Ausbildung zu geben, die sie zur Arbeit in solchen Branchen befähigt und eventuell notwendige Berufswechsel erleichtert. Auch das Berufsrecht muß so gestaltet werden, daß die Durchlässigkeit zwischen den Berufen wächst. Das Erfordernis qualitativer Mobilität verlangt, auch den Berufstätigen Möglichkeiten zur Umschulung auf Tätigkeiten zu bieten, die sie bisher nicht ausgeübt haben. Diese Umschulung ist wichtig für bisher in der Landwirtschaft oder in krisenanfälligen Branchen Beschäftigte, die zwar aus ihrer alten Tätigkeit ausscheiden möchten, aber zunächst umgeschult werden müssen, bevor sie eine neue Stelle finden können. Da der Lohn eine wichtige Lenkungsfunktion für die Verwendung der Arbeitskräfte ausübt, steht die Regionalpolitik vor einem Dilemma: "Einmal darf der Lenkungsmechanismus marktgerechter Lohnrelationen nicht gestört werden, und zum anderen muß im Interesse der Kapitalakkumulation ein Waffenstillstand im Kampf um die Einkommensverteilung herbeigeführt werden." ² Einen Ausweg aus diesem Zwiespalt könnte vielleicht eine Art des Investivlohns bilden. Bei der Förderung der räumlichen und beruflichen Mobilität muß die Regionalpolitik sich gleichzeitig um die Industrieansiedlung und -entwicklung und um bessere Produktionsbedingungen der sonstigen Erwerbszweige ³ (z. B. der Landwirtschaft) bemühen. Eine

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 57

2 H. Giersch, Strategien der Wachstumspolitik. a. a. O., S. 252

3 soweit diese in der Region langfristig rentabel sind

vergrößerte Mobilität der Bevölkerung würde allein nur einen weiteren Beitrag zur Verelendung solcher Landesteile leisten, in denen die Abwanderung der Arbeitskräfte die Entwicklung der Betriebe erschwert.

D. Im Interesse des Wachstums zurückgebliebener Zonen notwendige Beschränkung der Mobilitätsförderung

Daher scheint es notwendig, die Forderung nach Erhöhung der Mobilität einzuschränken. Die Abwanderung hat in manchen Départements großen Umfang: In den Jahren 1954 - 1962 hat die Bevölkerung von 15 Départements, die im wesentlichen im Zentralmassiv, den Pyrenäen und Westfrankreich liegen, wegen der Landflucht sogar abgenommen¹, während ungefähr 80 % des französischen Bevölkerungszuwachses sich allein in den Regionen Nord, Paris, Lothringen, Elsaß, Rhône-Alpes und Provence ballen². Wenn man die Ballung der Bevölkerung in einigen wenigen Zentren bremsen will, so muß man dafür sorgen, daß die Bevölkerung an vielen Orten im ganzen Land in genügendem Maß passende Arbeit finden kann. In Gebieten, deren Wirtschaftswachstum gefördert werden soll, besteht auf die Dauer besonders im sekundären und im tertiären Sektor eine große Nachfrage nach Arbeitskräften. Daher ist es nicht sinnvoll, hier eine unbegrenzte Abwanderung zu fördern. Der Abwanderungsförderung käme es auch gleich, wenn in diesen Landesteilen Umschulungen auf berufliche Tätigkeiten unterstützt würden, die nur in anderen Gebieten ausgeübt werden können.

Die Einschränkung der Mobilitätsförderung ist nicht notwendig in Zonen, deren Wirtschaftsleben auf genügend Arbeitskräfte mit einer den Erfordernissen entsprechenden Ausbildung zurückgreifen kann.

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 53

2 Ebenda, S. 53

IV. Teil: Die Strategie hinsichtlich der sozialen Organisation

Im Bereich der sozialen Organisation (Verwaltung, Gesellschaftspolitik, Kulturwesen) sind Benachteiligungen aufzuheben, die die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten beschränken. Die Teilräume Frankreichs müssen auf ihre wirtschaftliche Entwicklung Einfluß haben. Dazu ist es notwendig, daß ihnen in Fragen ihrer eigenen Wirtschaftsentwicklung bisher zentralen Behörden vorbehaltene Befugnisse zu Entscheidungen übertragen werden. Ferner müssen Vorstellungen abgebaut werden, die sich in der Gegenüberstellung "Paris" - "Provinz" ausdrücken und die die zurückgebliebenen Gebiete benachteiligen. Ein Weg zu diesem Ziel ist eine Förderung des kulturellen Lebens der "Provinz".

§ 2 Sonstige Instrumentalziele der Regionalpolitik

Bisher wurde das Instrumentalziel "Wachstum" mit den Einschränkungen sowie Anforderungen dargestellt, die die Regionalpolitik beachten muß, wenn das Wachstum langfristig aufrechterhalten werden soll.

Nun ist dem Wachstumsziel zwar das größte Gewicht beizumessen, aber die Regionalpolitik muß in gewissem Umfang auch andere Ziele beachten. Sie darf also nicht nur ein hohes Wachstum anstreben; um allzu schnelle und tiefgreifende Änderungen im Wirtschaftsleben zu verhindern und Risiken zu vermeiden, die den Oberzielen der Wirtschaftspolitik widersprechen würden, muß sie zusätzliche Forderungen hinsichtlich der Einkommensverteilung und der langfristigen Einkommenssicherung erfüllen:

I. Teil: Forderungen hinsichtlich der interregionalen und personellen Einkommensverteilung

Eine reine Wachstumspolitik kann zur Verschärfung bestehender Einkommensdisparitäten führen. Die französische

regionale Wirtschaftspolitik strebt aber eine Verminderung dieser Disparitäten an. Da ein vollständiger Abbau der Ungleichheiten mit dem Vorrang des Wachstumsziels nicht vereinbar ist, wird das Ziel einer Angleichung der Einkommensverteilung nicht als Herstellung eines gemeinsamen Einkommensniveaus für alle Teilgebiete, sondern nur als "eine gewisse Harmonisierung des Niveaus der individuellen Einkommen in ganz Frankreich" ¹ verstanden. Das hauptsächliche Mittel zu einer solchen Angleichung der Einkommen ist die Vollbeschäftigungspolitik, die - zumindest zeitweise - die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze mit Vorrang anstrebt. Da die derzeitige Wirtschaftsstruktur vieler Regionen den Erfordernissen des Wachstums nicht entspricht, besteht die Möglichkeit einer Konfliktbeziehung zwischen der Vollbeschäftigungs- und der Wachstumspolitik.

Weil der Markt nicht fähig ist, "eine solche Verteilung der Sektoren in den einzelnen Regionen zu erreichen, die in bezug auf die Stabilisierung entscheidender ökonomischer Variabler ... optimal ist" ², muß die Regionalpolitik auch den Zielkonflikt zwischen angestrebter Vollbeschäftigung und gewünschtem Wachstum ausschalten, der oben als Konflikt zwischen kurz- und langfristiger Zielsetzung erkannt wurde. In einem Gebiet, dessen Wirtschaftsstruktur für die Zukunft kaum noch ein Wirtschaftswachstum erwarten läßt, müssen neue Arbeitsplätze mit besseren Aussichten geschaffen werden. Eine kurzfristig auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Regionalpolitik müßte z. B. den Kohleimport behindern, um den eigenen Bergwerken den Absatz zu sichern. Sie würde aber damit die Versorgung der Industrie mit billigerer Energie erschweren und die Produktivität beeinträchtigen. Das Wachs-

1 Un bilan de l'action gouvernementale en faveur de l'expansion industrielle régionale. In: "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie." Paris. Edition supplémentaire. Dezember 1964. S. 86 (übers. v. Verf.)

2 H. K. Schneider, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. a. a. O., S. 2

tum würde so vermindert. Eine Lösung dieses Konflikts muß dergestalt angestrebt werden, daß bei der Änderung der Wirtschaftsstruktur die Regionalpolitik, die damit auf lange Sicht eine produktivere volle Beschäftigung der Produktionsfaktoren zu erreichen sucht, so vorsichtig und langsam vorgeht, daß ein bestimmter Grad von Arbeitslosigkeit nicht überschritten wird. So wird erreicht, daß die Beschäftigung stabilisiert, die interregionale und personelle Einkommensverteilung nicht ungleichmäßiger wird und das Wachstum gesichert bleibt.

II. Teil: Die Verhinderung einer zu großen Abhängigkeit von einzelnen Unternehmen

Die Stabilisierung der Einkommensverteilung, der Beschäftigung und des Wachstums (wovon besonders die Oberziele "Gerechtigkeit", "Sicherheit" und "Wohlstand" betroffen werden) verlangt, daß die Regionalpolitik ein weiteres Erfordernis erfüllt: Bei der Industrialisierung eines Gebiets muß darauf geachtet werden, daß nicht ein Unternehmen ein zu großes wirtschaftliches Schwergewicht erhält. Es wäre z. B. möglich, daß die öffentlichen Finanzen eines in der Entwicklung stehenden Gebietes in hohem Maß von einem solchen Unternehmen abhängig würden. Sobald nun dieses Unternehmen sich ernsteren Absatzschwierigkeiten gegenübersehe, etwa im Verlauf einer Konjunkturabschwächung, wäre die Finanzierung der lokalen öffentlichen Aufgaben gefährdet.¹ Selbst wenn von dieser Möglichkeit abgesehen wird, besteht die Aussicht, daß die Ansiedlung eines zu bedeutenden Unternehmens das aufnehmende Gebiet aufgrund notwendiger Infrastrukturinvestitionen finanziell überbeansprucht. Zur Infrastruk-

1 Da ein Finanzausgleich nur einen Teil der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben eines Landesteils erfaßt, würde er allein die Finanzierung lokaler öffentlicher Aufgaben nicht sichern können.

tur gehören diejenigen öffentlichen Investitionen, die die Vorbedingung der Industrieentwicklung sind. Wegen ihrer Ortsgebundenheit müssen sie im Wirtschaftsraum selbst geschaffen werden. Sie sind gekennzeichnet durch bedeutende economies of scale und lange Nutzungsdauer.¹ Cootner unterscheidet in seinem Aufsatz zwei Arten von Infrastrukturinvestitionen²: Die industriellen Formen (Transportnetze, Kraft- und Nachrichtensysteme) und die Formen des individuellen Bedarfs (Häuser, Schulen, Kirchen, Erholungszentren). Jedoch müssen auch die von Cootner nicht genannten Formen des Verwaltungsbedarfs gesehen werden (Verwaltungsbauten). Abgesehen von Gefahren für die lokalen öffentlichen Haushalte bestehen soziale Probleme: Sobald bei einem Unternehmen das Schwergewicht wirtschaftlicher Tätigkeit eines Gebietes liegt, wird unter Umständen - das hängt allerdings von der Art des Unternehmens ab - der Arbeitsmarkt dieses Gebietes sehr einseitig beansprucht. Arbeitskräfte mit Qualifikationen, die nicht den von diesem Unternehmen geforderten entsprechen, werden größtenteils abwandern müssen. Absatzschwierigkeiten des regionalen Wirtschaftslebens beherrschenden Unternehmens werden sich bei längerer Dauer auf die regionale Beschäftigung nachteilig auswirken. Wenn ein solches Unternehmen von bestimmten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Regionalpolitik (z. B. Ansiedlung von Konkurrenten) Nachteile erwartet, ist es denkbar, daß es die Behörden zum Verzicht auf diese Vorhaben zu zwingen versucht. "Dafür, daß ein Unternehmen sich schnell ... einfügt und nicht eventuelle wirtschaftliche oder gesellschaftliche Ungleichgewichte erzeugt, erscheint es als nötig, daß seine Größe an die Bedeutung seines Ansiedlungsraums angepaßt ist. ... In erster An-

1 Paul H. Cootner, Social overhead capital and economic growth. In: The Economics of take-off into sustained growth. W. W. Rostow (Hrsg.), London 1963. S. 262

2 Ebenda. S. 279

näherung scheint es, daß im allgemeinen das Verhältnis von Beschäftigten des Unternehmens und Bevölkerung seines Einzugsgebietes nicht größer sein sollte als zwei bis drei Prozent." ¹

Dritter Abschnitt: Das Zusammenwirken der Regionalpolitik mit der allgemeinen Wirtschafts- und anderen Gebieten der Politik

Die regionale Wirtschaftspolitik muß sich in die allgemeine Wirtschaftspolitik einordnen und ihre Zielsetzungen in Rechnung stellen. In diesem Zusammenhang ist es lehrreich, die allgemeinen Ziele der französischen Wirtschaftspolitik in der V. Republik zu betrachten: Unter den Regierungen de Gaulle und Debré ² strebte man an: Preisstabilität, dauernden Ausgleich der Zahlungsbilanz, Sicherstellung der Bedürfnisse der nationalen Verteidigung, internationale Arbeitsteilung entsprechend den Verpflichtungen durch OEEC (OECD) und EWG und "gemäßigte Steigerung der Produktion und allgemeinen wirtschaftlichen Aktivität unter Vermeidung von Inflation und Ungleichgewicht des Außenhandels." ³ Wie die Vergangenheit zeigt, galten diese Ziele bisher auch während der Zeit des Premierministers Pompidou. Die angeführten allgemeinen Ziele lassen deutlich werden, daß die regionale Wirtschaftspolitik wie schon in der IV., so auch in der V. Republik nie so weit forciert wurde und wird, daß sie eine

1 Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe. Régionalisation du budget d'équipement pour l'année 1965 et coordination des investissements publics au regard des objectifs de l'aménagement du territoire. Tome I. Paris 1964. S. 27 (übers. v. Verf.)

2 Der derzeitige Staatspräsident führte die Übergangsregierung während der Schaffung der V. Republik; M. Debré leitete die folgende Regierung als Ministerpräsident.

3 J. Benard, Economic Policy in France. In: L. Morissens, H. Besters, F. Hartog, J. Benard, E. Tosco (Hrsg.), Economic Policy in Our Time. Vol. III. Country Studies. Amsterdam 1964. S. 296 (übers. v. Verf.)

Überhitzung der Konjunktur etwa durch zu sehr massierte öffentliche Aufträge hervorrufen würde.

Die regionale Wirtschaftspolitik muß sich jedoch nicht nur rein passiv in die allgemeinen Linien der Wirtschaftspolitik einordnen, denn "regionalpolitische Maßnahmen dienen häufig nicht allein der Beeinflussung der regionalen Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern zugleich unmittelbar einer bestimmten globalen Beeinflussung der Gesamtwirtschaft".¹ Sie berührt die Beschäftigungs-, Einkommens- und Außenhandelspolitik², und auf den Geldwert kann sie sich gleichfalls auswirken, indem sie die Produktionskapazitäten erhöht und die Zusammensetzung der Nachfrage verändert.³ Man darf sagen, daß aufgrund der Interdependenz der ökonomischen Variablen schließlich alle Gebiete der Wirtschaftspolitik von den Auswirkungen der regionalen Entwicklungspolitik betroffen sind.

Die Regionalpolitik erfüllt gleichzeitig einen Teil der Forderungen, die Unabhängigkeits- und Sicherheitspolitik Frankreichs stellen. Sie ist zwar nicht Mittel der Unabhängigkeits- und Sicherheitspolitik, unterstützt in ihren Auswirkungen aber doch Ziele dieser Politik, oder ihr Erfolg wird von dieser Politik beeinflusst:

Die regionale Wirtschaftspolitik soll so geführt werden, daß kein Gebiet Frankreichs auf Zentren wirtschaftlicher Aktivität hin ausgerichtet wird, die außerhalb

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 112

2 Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité. Premier rapport de la Commission Nationale de l'aménagement du territoire 1964. 21. September 1964. S. 23

3 Es ist möglich, daß die durch Regionalentwicklungsmaßnahmen erzeugte Nachfrage von Wirtschaftszweigen mit Produktionsengpässen befriedigt werden muß. Dadurch können Preissteigerungen hervorgerufen werden. (Ein Beispiel dafür bietet in Deutschland die Bauwirtschaft während der Jahre der Hochkonjunktur.)

des eigenen Staatsgebietes liegen.¹ Die einzelnen Landesteile Frankreichs sollen zwar Handel mit der Außenwelt treiben, aber doch mit dem französischen Wirtschaftskreislauf eng verbunden bleiben. Es wird auch gern gesehen, wenn sie Gebiete der Nachbarstaaten auf sich selbst hin ausrichten, indem sie einen sehr großen oder sogar den größten Teil der von diesen Räumen benötigten oder erzeugten Güter liefern bzw. abnehmen. Dieses Ziel ist besonders bedeutsam in den nordöstlichen Gebieten Frankreichs, die an prosperierende Landesteile von Nachbarstaaten, in Deutschland besonders das Gebiet um Mannheim - Karlsruhe, angrenzen.

Die Militärpolitik, die die Unabhängigkeit des Landes mit ihren Mitteln zu sichern sucht, ist für die Regionalpolitik insofern wichtig, als sie in bestimmten Gebieten das Wirtschaftsleben stark beeinflusst (Luftfahrtindustrie in Toulouse, elektronische Industrie in Montpellier und Grenoble, Marinearsenal in Toulon).

Die regionale Wirtschaftspolitik hat außerdem Verbindungen zur Außenpolitik. Als Beispiel sei die "Schaufenster-Wirkung" entwickelter Gebiete auf angrenzende Staaten erwähnt.

1 Conseil Supérieur du Ministère de la Construction-Secrétariat général. Plan d'aménagement du territoire. Teil II. Paris, Februar 1962. S. 79. (Wenn auch dieser Plan nie verbindlich wurde, so gilt doch das angeführte Ziel. Es wird auch an anderen Stellen der Literatur genannt.)

Zweites Kapitel: Die Lehre von den Wachstumspolen - maßgebliche Grundlage der französischen Regionalentwicklungspolitik

Erster Abschnitt: Die Arten der Regionen und ihre Bedeutung für die Regionalpolitik

In den vorangehenden Abschnitten wurde von "Gebieten", "Landesteilen", "Regionen" gesprochen, in denen die Regionalpolitik wirksam wird, ohne daß diese Einheiten näher bestimmt wurden. Die regionalwirtschaftliche Diskussion verwendet verschiedene Regionalbegriffe zur Abgrenzung der Regionen.

§ 1 Die homogene Region

Zum einen wird die Region als homogenes Gebiet verstanden. Die Region ist dann homogen, wenn in ihren einzelnen Teilräumen die Werte der für die Abgrenzung der Region ausgewählten Kriterien nur relativ wenig voneinander abweichen.¹ Zu einer homogenen Region gehören daher alle die Räume, die einander in bezug auf die ausgewählten Kriterien ähnlicher sind als anderen Räumen. Die Charakteristika, für die diese Ähnlichkeit festzustellen ist, stehen in großer Zahl zur Auswahl. Für welche Merkmale man sich entscheidet, hängt von dem Zweck ab, der erreicht werden soll. "Es gibt keinen Zweifel, daß die Aufteilung des Raumes in homogene Regionen ein wertvolles analytisches Instrument darstellt; so ... für interregionale Vergleiche ..." ² Ist z. B. zu klären, wie

1 Picardie - Plan régional de développement et d'aménagement. Journal Officiel de la République Française. No. 1246. 1964. S. 38

2 P. Romus, Zur Bestimmung des Begriffs Region. übers. von H. van den Boom. In: Raumforschung und Raumordnung. Köln. Jg. 22, H. 1, März 1964. S. 234

sich Wohlstand und Armut in einem Lande geographisch verteilen, dann wird man geeignete Einkommensstufen festlegen, die die Kriterien für die Abgrenzung homogener Regionen bieten. Es leuchtet ein, daß je nach der Art der verwendeten Homogenitätskriterien die Ausdehnung der homogenen Regionen wechselt. Die Aufteilung des Raumes in homogene Regionen ist ein nützliches analytisches Instrument "für die Erhellung wirtschaftspolitischer Entscheidungen im regionalen Rahmen" ¹ und hat für die Politik Bedeutung: Wenn in Räumen mit großen Unterschieden ihres Entwicklungsstandes trotz dieser Inhomogenität dieselbe regionale Wirtschaftspolitik getrieben wird, dann besteht die Gefahr, daß diese Politik nicht die erhofften Früchte trägt und daß die relativ unentwickelten Gebiete noch weiter hinter den prosperierenden Zonen zurückbleiben. Das Homogenitätskriterium hat allerdings den Nachteil, daß es zu immer kleineren Teilbereichen führt, je schärfer und damit enger die Homogenitätskriterien gefaßt werden. Es erlaubt auch nicht die "Bewertung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen einer .. Region". ²

§ 2 Die Planregion

Weiterhin wird der Begriff der "Planregion" verwandt. Diese Region wird nicht anhand von nur wirtschaftlichen Merkmalen abgegrenzt, sondern sie umfaßt ein Gebiet, das als soziologische und ökonomische Einheit erscheint. ³ Die Planregion ist der nach dem Gestaltungskriterium anhand institutioneller Gegebenheiten genau abgegrenzte Teil des Staatsterritoriums, für den der Regionalentwicklungsplan aufgestellt wird. Das Gebiet der Planregion

1 P. Romus, a. a. O., S. 234

2 Ebenda. S. 235

3 nach schriftlicher Auskunft der DATAR vom 14. 2. 1966

darf in der wirtschaftlichen Entwicklungsstufe seiner Teilräume keine allzu großen Unterschiede aufweisen, damit die Regionalpolitik hier einheitliche Maßnahmen ergreifen kann. Es muß sich also um einen Raum handeln, der ein bestimmtes Maß an Homogenität aufweist. Der die Planregion bildende Landesteil soll darüber hinaus nicht ohne Wirtschaftszentrum, seine Teilgebiete sollen sozial und kulturell miteinander verflochten sein. Bei der Abgrenzung der Planregionen, wie sie in Frankreich vorgenommen wurde, konnte die Verflechtung einzelner Zonen mit anderen Räumen nicht immer berücksichtigt werden, weil stets ganze Départements zu Planregionen zusammengefaßt wurden, ferner weil die Bevölkerungszahl der Planregion sich in einem gewissen Rahmen (ca. 2 - 3 Mill. Einwohner) halten soll. Dadurch wurden getrennte Regionen in Gebieten geschaffen, die nach dem Verflechtungskriterium (vgl. S. 33) zusammengefaßt sein müßten. Ein wichtiger Vorteil der Planregion: Weil sie mit der Verwaltungsgliederung übereinstimmt oder sich daran anlehnt, ist es verhältnismäßig einfach, statistisches Material über die für die Region wesentlichen ökonomischen Größen zu erhalten. - Da die Planregion als Einheit gesehen wird, "deren Teile vom selben Entscheidungszentrum abhängen"¹, strebt nach Boudeville² die Regionalpolitik die Einkommensmaximierung für die Region als Gesamtheit an, selbst wenn dadurch Teilgebiete der Region nicht das größtmögliche Einkommen erzielen. Allerdings kann die Regionalpolitik das regionale Einkommen nicht uneingeschränkt zu erhöhen suchen, wie bei der Ableitung des Zielsystems dargelegt wurde. Wenn durch die Steigerung

¹ J.-R. Boudeville, Note sur l'implantation des industries-clés dans la région Rhône-Alpes (Esquisse d'une méthode d'étude.) In: "Annales de l'Université de Lyon", Paris. 3ème Série-Droit. Fascicule 19. Etudes de politique et d'économie régionales. 1959. (Im folgenden: Note sur l'implantation des industries-clés) S. 14 (übers. v. Verf.)

² Ebenda. S. 14

oder sogar die Maximierung des Einkommens einer Region andere Regionen desselben Staates Nachteile erleiden würden, muß eine Kompromißlösung gefunden werden: Sie könnte z. B. darin bestehen, daß die Einkommenserhöhung oder -maximierung nicht mehr auf der Ebene der Planregion, sondern für mehrere Planregionen gemeinsam angestrebt wird.

§ 3 Die polarisierte Region

Schließlich spielt die "polarisierte Region" in der französischen regionalwirtschaftlichen, besonders der theoretischen Diskussion die Hauptrolle. Die polarisierte Region ist ein Gebiet, "dessen verschiedene Teile sich ergänzen und untereinander, besonders aber mit den dominanten Polen ¹, einen stärkeren Austausch unterhalten als mit der Nachbarregion. Die Region ist also ein Aggregat benachbarter Elementareinheiten, deren gegenseitige Zuordnung stärker ist als die Verbindung mit einem in gleicher Weise polarisierten Nachbarraum. Ein solches nach dem Interdependenzkriterium (Verflechtungskriterium) abgegrenztes zusammenhängendes Ganzes weist einen maximalen internen Austausch auf." ² Ein genaues

-
- 1 Zum Begriff des Pols siehe unten. Vereinfacht zusammengefaßt besteht ein Pol aus einem oder mehreren in einer bestimmten Zone tätigen Unternehmen, das bzw. die durch die Absatz- und Bezugsmöglichkeiten für vor- und nachgelagerte Betriebe sowie durch die von ihm bzw. von ihnen geschaffene Kaufkraft der Konsumenten die Entwicklung weiterer Unternehmen beeinflusst bzw. beeinflussen. Ein dominanter Pol bestimmt die Entwicklung der von ihm abhängigen Pole.
 - 2 J. R. Boudeville, *Frontières et interdépendances des programmes régionaux*. In: "Cahiers de l'ISEA", Paris. Série L, Nr. 11. *Structure et croissance régionale* (Colloques 1961 - 1962 de l'Association de Science Régionale de Langue Française). Okt. 1962. S. 14 (Übers. v. Verf.)

Abgrenzungskriterium gibt es noch nicht; Paelinck verweist jedoch darauf, daß polarisierte Regionen einen industriellen Hauptkern besitzen, mehrere Mill. Einwohner aufweisen und 30 - 40 Prozent ihrer Produktion mit auswärtigen Gebieten austauschen.¹ Die polarisierte Region ist gekennzeichnet durch die enge Verbindung ihrer Pole. Es werden antreibende und angetriebene Pole unterschieden, die für das Wirtschaftswachstum entwickelter und zurückgebliebener Regionen von wesentlicher Bedeutung sind.² Nach Ferroux³ "besteht ein antreibender Pol aus einer .. wirtschaftlichen Einheit oder einer Gruppe solcher Einheiten. Eine einfache oder zusammengesetzte Einheit - ein Unternehmen, eine Industrie, eine Industriekombination - wirkt antreibend, wenn sie auf andere, mit ihr verbundene Einheiten Schrittmacherwirkungen (durch Preise, Austausch, Information) ausübt." Da zunächst die antreibenden Pole behandelt werden sollen, soll auf die angetriebenen Pole erst weiter unten eingegangen werden. Die polarisierte Region ist als beschreibendes, die Wachstumstheorie der polarisierten Region als erklärendes Instrument der Regionalpolitik brauchbar. Damit die antreibenden Pole auf die von ihnen beeinflussten Wirtschaftseinheiten Schrittmacherwirkungen ausüben können, müssen einige Bedingungen erfüllt sein, die im folgenden darzustellen sind:

-
- 1 J. Paelinck, Economie régionale - Analyse et politique. In: "Reflets et perspectives de la vie économique". Brüssel. Tome IV, Nr. 3, Mai 1965 S. 165 (Sonderdruck).
 - 2 L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie-Edition supplémentaire. Paris. Dez. 1964. S. 86
 - 3 F. Ferroux, L'économie du XX^e siècle. Paris 1961. S. 168 (Übers. v. Verf.); vgl. auch J. Milhau, La politique de l'expansion régionale en France. In: "Revue des Sciences économiques." Lüttich, Jg. 38. Nr. 136 Dez. 1965. S. 192

Zweiter Abschnitt: Die Wachstumspole

§ 1 Vorbedingungen für das Eintreten von Wachstumseffekten

Damit von Unternehmen Wachstumsanreize auf andere Unternehmen ausgehen können, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein:

Die Infrastruktur einer Region muß so ausgebaut sein, daß die Unternehmen den Wettbewerb mit Anbietern von außerhalb durch konkurrenzfähige Preise bestehen können. - Erweiterung bzw. Errichtung von Unternehmen, die das regionale Wirtschaftswachstum fördern sollen, verlangen in vielen Fällen aufgrund der Unteilbarkeit vieler Kapitalgüter und des Strebens nach einer Betriebsgröße, die die Wettbewerbsfähigkeit der Produktion sichert, hohe Investitionen. In diesen Fällen kann die Finanzierung der Investitionen ein Problem sein, dessen sich die Regionalpolitik annehmen muß. Um zu verhindern, daß die wegen der bestehenden Unteilbarkeiten teilweise sehr beachtlichen Investitionen der Unternehmen nicht voll genutzt werden, muß die Regionalpolitik "eine zu große Disparität zwischen der Größenordnung der Projekte und ihrer Ausnutzung vermeiden, d. h. ... sie muß die Vollbeschäftigung und maximale Rentabilität der technischen Investitionen sichern." ¹ So lange der regionale Markt nicht die optimale Nutzung der für eine kostengünstige Produktion nötigen Kapazitäten erlaubt, müssen sie durch Produktion für andere Märkte ausgelastet werden.

Weiterhin setzt ein von den Entwicklungspolen einer Region ausgehendes Wachstum voraus, daß die Region genü-

1 P. Lamour, Legal and administrative problems in regional economic development. In: W. Isard, J. H. Cumberland (Hrsg.), Regional Economic Planning - Techniques Of Analysis For Less Developed Areas. Papers and Proceedings of the first study conference on problems of economic development organised by the European Productivity Agency. Bellagio, Italy, June 19th - July 1st, 1960. Paris o. J., S. 199 (übers. v. Verf.); vgl. auch L. E. Davin, Economie régionale et croissance. Paris 1964. S. 8

gend Unternehmerpersönlichkeiten mit der Fähigkeit aufweist, die durch die antreibenden Pole eröffneten Möglichkeiten zu nutzen. Auf längere Sicht genügt es nicht, daß nur einige wenige Unternehmen zum regionalen Wirtschaftswachstum beitragen. Diese Unternehmen, von denen das Wachstum zunächst ausgeht, produzieren in der Regel für einen überregionalen Markt. Das regionale Wachstum ist daher anfangs in hohem Grade abhängig von der außerregionalen Wirtschaftsentwicklung. Erst wenn auch die Unternehmen am Wachstum teilnehmen, von denen wegen der Beschränkung ihres zunächst gleichbleibenden Absatzes auf die Region die Wirkungen eines Pols nicht ausgehen, erst dann also, wenn die Wirtschaftsentwicklung nicht mehr hauptsächlich von außerregionalen Märkten abhängt, kann auf die Dauer ein regionales Wachstum als gesichert angesehen werden.¹

§ 2 Die Struktur der polarisierten Region

Die polarisierte Region entsteht durch das Zusammenwirken von Polen, deren Wachstum autonom ist, mit Polen, deren Wachstum sie induzieren.² Die Bedeutung der induzierten Pole hängt davon ab, in welchem Maß es ihnen gelingt, sich und ihre Umgebung vom Wachstum der autonomen Kerne "mitziehen" zu lassen.

-
- 1 H. Perloff und L. Wingo jr., Natural Resource Endowment and Regional Economic Growth. In: J. Friedman und W. Alonso (Hrsg.), Regional Development and Planning - A Reader. Cambridge, Mass. 1964. S. 230
 - 2 L. E. Davin, Quelques reflexions sur la croissance des régions sous-développées. In: Cahiers de l'ISEA. Paris. Série L. No. 8 Colloque sur les économies régionales (Juin 1960). 1961 S. 68

I. Teil: Die fundamentalen Pole

Die fundamentalen, autonomen Pole werden von Wirtschaftstätigkeiten gebildet, die in der Literatur als "motorische Industrie", auch als "Schlüsselindustrie" bezeichnet werden. Nach Perroux ist eine Industrie Schlüsselindustrie, wenn ihre Produktion die unmittelbaren Zulieferindustrien und die übrigen Wirtschaftsbereiche zu größeren Lieferungen und Leistungen veranlaßt als es die anderen Industrien durchschnittlich tun.¹ Nach Boudeville, der die Schlüsselindustrien anhand des Multiplikators der Geschäftstätigkeit der Zulieferer abgrenzt, "sind Schlüsselindustrien die zwei oder drei .. Industrien, deren gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auf die regionale oder nationale Geschäftstätigkeit maximal sind."² Nach beiden Definitionen handelt es sich bei einer Schlüsselindustrie um einen Wirtschaftszweig, dessen motorische Effekte auf die übrige Wirtschaft besonders große Ausmaße haben.³

Bei der Auswahl der Industrien, die den fundamentalen Pol der Region bilden sollen, der das Wirtschaftsleben anregt, sind mehrere Gesichtspunkte zu beachten: Es kommt darauf an, Wirtschaftszweige zu finden, die einerseits auf die Dauer zur Schaffung vieler Arbeitsplätze in Regionen mit Arbeitslosigkeit führen, andererseits ihre Arbeitskräfte gut entlohnen können.⁴ Die Industrien müssen einer dauerhaft wachsenden Massennachfrage gegenüberstehen und ihre Kapazität steigern können. Hier kommen vor

1 J. R. Boudeville, Note sur l'implantation des industries-clés. a. a. O., - S. 20

2 Ebenda, S. 20 (übers. v. Verf.)

3 So auch L. E. Davin, Economie régionale et croissance. Paris 1964. S. 56

4 H. S. Perloff, E. S. Dunn, E. E. Lampard, R. F. Muth, Regions, Resources and Economic Growth. 2. Aufl. Baltimore 1961. S. 104. Zu den Vorbedingungen vgl. G. Pierret, Modification de structure, exode rural et développement économique dans l'ouest de la France. In: Communauté Economique Européenne-Commission (Hrsg.) Documents de la conférence sur les économies régionales. Bruxelles, 6-8 décembre 1961. Vol. I, S. 362

allem Schwerindustrie, Spezialstahlfabrikation, Metallverarbeitungsindustrie, chemische Industrie und andere Branchen, die sich einer stark wachsenden Nachfrage gegenübersehen, in Betracht. ¹ Aber neben einer hohen Einkommenselastizität soll auf eine große Preiselastizität der Nachfrage geachtet werden, weil sonst bei nicht ausweitungsfähigen Märkten die Gefahr besteht, daß neue Betriebe für eine kostengünstige Produktion aus Furcht vor Preiskämpfen zu klein dimensioniert werden. ² Bei der Auswahl der Wirtschaftszweige, die das regionale Wachstum fördern sollen, steht die Regionalpolitik oft vor dem Dilemma, sich für kapitalintensive Industrien mit schnellem technischem Fortschritt und hoher Arbeitsproduktivität oder für arbeitsintensive Branchen entscheiden zu müssen. Einige Industrien sind an bestimmte Standortbedingungen gebunden, andere sind "standortneutral", da regionale Gegebenheiten für sie nur sehr geringe Bedeutung haben. Solche Branchen sind nach Robert die meisten modernen Leichtindustrien, die auch durch Trennung von den Ballungszonen keine Nachteile erleiden. ³

In der Literatur werden die Vorteile unterstrichen, die besonders Großbetriebe und -unternehmen für die Funktion des autonomen Pols geeignet erscheinen lassen. ⁴ Großbetrieben dürfte die Beschaffung der nötigen Kapitalien

1 L. E. Davin, *Economie régionale et croissance*. Paris 1964. S. 56

2 Ebenda. S. 250f

3 Ph. Robert, *Spécialisation industrielle et expansion régionale*. In: "Cahiers de l'ISEA." Série L. Nr. 11 Paris 1962. S. 112

4 Perroux hebt die Bedeutung solcher Industrien für das Wirtschaftswachstum hervor, die moderne Großunternehmen entwickeln und dabei die Produktionsfaktoren spezialisieren, zu einer straffen Unternehmensorganisation gelangen und den Arbeitsablauf mechanisieren; vgl. F. Perroux, *Note sur la notion de "Pôle de Croissance"*. In: "Economie appliquée", Jg. 1955. S. 310

leichter fallen als kleinen und mittleren Unternehmen, da sie bessere Verbindungen zum Kapitalmarkt haben und ihnen - je nach Konkurrenzlage - die Eigenfinanzierung leichter möglich sein kann. Weiterhin können solche Unternehmen bei wachsender Größe auftretende Kostendegressionen ausnutzen.¹ Deshalb wird man den Pol aus Wirtschaftszweigen bilden, die die Entwicklung von Großbetrieben begünstigen. Das Wachstum einer unentwickelten Region beginnt damit, daß ein fundamentaler Pol, ohne einer gestiegenen Nachfrage auf dem regionalen Markt gegenüberzustehen, seine Aktivität entfaltet. Da er sich nicht aus dem regionalen Markt allein entwickeln kann, ist er auf den Export in außerhalb der Region liegende Gebiete angewiesen.² Hierin liegt eine Ähnlichkeit mit der Exportbasistheorie des Wachstums, jedoch sieht die Theorie des Wachstums polarisierter Regionen die regionale Entwicklung nicht allein als von der Nachfragesteigerung anderer Regionen abhängig an, sondern sie berücksichtigt auch das Wachstum des regionalen Marktes.

Mit der Entwicklung eines Pols wird ein "Teufelskreis" unterbrochen, der sich ebenso in unterentwickelten Ländern wie in unentwickelten Regionen entwickelter Länder findet: Der in bezug auf Art und Bedeutung der angesiedelten Industrie niedrige Entwicklungsstand dieser Gebiete bringt es mit sich, daß hier das Regionaleinkommen im Verhältnis zu dem weiterentwickelter Landesteile gering ist. Das niedrige Regionaleinkommen läßt keine große Konsumnachfrage zu; der Markt für diese Produkte bleibt eng.³ Da die für diesen Markt tätigen Unternehmen nicht die Vorteile großer Serien wahrnehmen

1 vgl. L. E. Davin, *Economie régionale et croissance*, Paris 1964. S. 57; 139f

2 Ebenda. S. 275

3 vgl. Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité. Premier rapport de la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire 1964. 21. Sept. 1964. S. 63

können, solange sie nicht exportieren, können sie nur zu verhältnismäßig hohen Preisen anbieten, wodurch ihre Konkurrenzfähigkeit abnimmt. (Die niedrigen Löhne, die in einer unentwickelten Region gezahlt werden, werden sich um so weniger als ein Kostenvorteil auswirken können, je weniger arbeitsintensiv ein Produktionsverfahren ist. Für die Bildung eines Pols bieten sich aber gerade solche Industriezweige an, die weniger arbeitsintensiv produzieren.¹⁾ Die geringen Absatzmöglichkeiten, die ein solcher regionaler Markt bietet, hemmen die Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaft und erhalten den Zustand der Unterindustrialisierung. Da der Export ein wettbewerbsfähiges Angebot verlangt, sind aus den erwähnten Gründen die in einer unentwickelten Region ansässigen Unternehmen auch auf den Exportmärkten benachteiligt. Ihnen entstehen oft zusätzliche Kosten dadurch, daß häufig auch die Infrastrukturen der Region nicht ausreichen. Daher sind diese Unternehmen auch auf Exportmärkten gegenüber Anbietern aus entwickelteren Gebieten in einer schwierigen Lage.

Damit ein Fundamentalpol seine Wirkungen auf die Wirtschaft seiner Region ausüben kann, sind ausreichende intra- oder interregionale Entwicklungsachsen der Infrastruktur, besonders Transportmöglichkeiten, zu schaffen.² Auch besteht ein Bedarf an Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen.

Die Fundamental- oder Hauptpole der polarisierten Regionen verbreiten das Wachstum durch vertikale und horizontale Verbindungseffekte. Die vertikalen bestehen aus den sog. backward und forward linkages: Backward linkages entstehen bei jeder Produktion, die keine Urproduktion ist. Wenn die nötigen Inputs nicht kostengünstig impor-

1 vgl. S.38 f

2 L. E. Davin, *Economie régionale et croissance*. Paris 1964. S. 192

tiert werden können, werden sie entweder in der Region erzeugt (in diesem Fall entstehen regionale backward linkages), oder die Produktion des outputs ist hier nicht möglich. Forward linkages ¹ bieten einen Anreiz, das erzeugte Gut als input für andere Produkte zu verwenden. Die horizontalen Verbindungseffekte entstehen über den Einkommenskreislauf. Sie werden weiter unten (S.53 ff) diskutiert.

II. Teil: Die induzierten Pole

Durch die Verbindungseffekte werden diejenigen Pole, die nicht autonom Wachstumseffekt verbreiten, sondern von autonomen Polen abhängen (induzierte Pole), in den regionalen Wachstumsprozeß eingeschaltet. Die induzierten Pole nehmen die von den fundamentalen Polen ausgehenden Wachstumsimpulse auf und leiten sie an ihre engere wirtschaftliche Umgebung weiter. Davin ² unterscheidet zwei Arten induzierter Pole: Die "abgeleiteten" oder "sekundären" Pole sind Zulieferer oder Abnehmer der den Fundamentalpol bildenden Unternehmer bzw. Betriebe, während die "lateralen" oder "akzessorischen" Pole aus den Herstellern solcher Produkte und Anbietern solcher Dienstleistungen bestehen, die nicht von den am Fundamentalpol beteiligten Produzenten, sondern unmittelbar von den Konsumenten nachgefragt werden. Es handelt sich hierbei weitgehend um Dienstleistungsbetriebe. Da die Konsumenten-Nachfrage von der Einkommensentwicklung und damit vom durch fundamentale und sekundäre Pole erzeugten Wachstum abhängt, wirken sich diese Pole auch auf die lateralen Pole aus. ³

1 L. Hoffmann nimmt an, daß sie relativ schwächer wirken als backward linkages; vgl. L. Hoffmann, Entwicklungstheorien des ausgewogenen und unausgewogenen Wachstums: Eine Gegenüberstellung. In: "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft". Bd. 121, H. 3 (1965). S. 559

2 L. E. Davin, Economie régionale et croissance. Paris 1964. S. 57, 129, 181

3 Ebenda, S. 130

Davin nennt noch andere Möglichkeiten, die Pole einzuteilen¹, aber Darstellung und Erörterung dieser Einteilungen würden im Zusammenhang dieser Untersuchung zu weit führen.

Um die Wachstumseffekte möglichst weitgehend für die regionale Entwicklung zu nutzen, wird die Regionalpolitik die induzierten Pole neben großen aus vielen, in beträchtlichem Maß spezialisierten Unternehmen mittlerer Größenordnung zusammensetzen. Damit können die regionalen Unternehmen einander ergänzen und die regionalen Einkommenseffekte bleiben beachtlich, weil nicht ein großer Teil der Einkommen von vornherein der Region entzogen wird.² Wie für die fundamentalen Pole, so gilt auch für die induzierten Kerne, daß sie für ihre Entwicklung einer ausreichenden Infrastruktur mit Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen bedürfen.

§ 3 Die Wachstumseffekte

I. Teil: Die Effekte innerhalb der polarisierten Region

Die Wachstumseffekte, die im folgenden dargestellt werden, können sowohl von den autonomen wie von den davon beeinflussten induzierten Polen ausgehen. Dies gilt allerdings für die von Davin "lateral" oder "akzessorisch" genannten Pole nur mit Einschränkungen, weil sie ihre Produkte in der Regel an den Letztverbraucher und nicht an weiterverarbeitende Unternehmen weitergeben. Deshalb können sie im allgemeinen keine Wachstumseffekte bei nachgelagerten Produktionseinheiten hervorrufen.

1. L. E. Davin, a. a. O., S. 67ff

2. Bei großen Unternehmen muß damit gerechnet werden, daß Eigentümer und Unternehmensleitung ganz oder teilweise außerhalb der Region leben und ihr Einkommen außerhalb dieses Gebiets nachfragewirksam wird.

Nach der von Hirschman getroffenen Unterscheidung sollen zunächst die von den einen Pol bildenden Unternehmen ausgehenden "backward affects", die bei den Zulieferbetrieben auftreten, dargestellt werden. Dann werden die "forward effects" betrachtet, die sich auf die Wirtschaftstätigkeit nachgelagerter Unternehmen auswirken. Schließlich werden die Effekte untersucht, die bei Unternehmungen auftreten, welche weder an am Pol beteiligte Betriebe liefern noch von solchen Wirtschaftseinheiten Güter beziehen.

In der Literatur spielt der Begriff der Ballungsvorteile (agglomeration economies) eine große Rolle. Diese Vorteile werden bei der Darstellung der forward effects ausführlicher dargestellt. Sie wirken sich aber auch auf die backward effects aus und treten bei den dem Pol vor- und nachgelagerten Unternehmen auf, sofern diese ihren Standort in einem Ballungsgebiet haben.

A. Die Effekte fundamentaler und sekundärer Pole

1. backward effects

Ein das regionale Wachstum fördernder Pol besteht aus Unternehmen, die mit wachsendem output steigende Zulieferungen benötigen. Das Verhältnis der nachgefragten Güter des inputs zum output kann technisch fest bestimmt sein oder sich nach den Preisverhältnissen der Güter des inputs richten. Bei konstanten Preisen kann sich eine mengen- und wertmäßige Ausdehnung der Zulieferproduktion in der Region ergeben, wenn nicht eine Steigerung der Importe z. B. bei Gewährung von Mengenrabatten preisgünstiger ist. Die Ausdehnung der Zulieferproduktion kann durch Vergrößerung bestehender Unternehmungen, Gründung von Zweigbetrieben von Unternehmen und durch den Aufbau neuer Unternehmen erfolgen; man kann wohl annehmen, daß diese Formen nebeneinander feststellbar sein werden. Um aus der Belebung der Wirtschaftstätigkeit eine möglichst

weitgehende Steigerung des Regionaleinkommens folgen zu lassen, empfiehlt Davin¹, den Pol durch viele Klein- und Mittelunternehmen zu ergänzen. Bei genügender räumlicher Streuung dieser Produktionsstätten wird dadurch die Gesamtfläche der Region in das Wachstum einbezogen. Der Kern des Pols soll dabei aus großen Unternehmen bestehen, auf deren Nachfrage und Angebot sich die kleineren Unternehmen ausrichten, so daß ein Widerspruch zum oben (S.38f) Gesagten nicht besteht. Da für die Schaffung von Großbetrieben erhebliche Kapitalien erforderlich sind, die nicht aus der Region stammen, führen Kapitaldienst und Dividenden zu einem Abfluß von Einkommen aus der Region, der für die Regionalentwicklung nachteilig ist. Andererseits soll die Auffächerung in Klein- und Mittelbetriebe nicht so weit getrieben werden, daß sie die Rationalisierung und Spezialisierung behindert, was das Wachstum gleichfalls hemmen würde.

Aus verschiedenen Gründen (z. B. wegen externer Effekte und Größendegression der Kosten, s. unten) ermöglichen die Verbindungen des Pols mit seinen Zulieferunternehmen diesen Preissenkungen, die die Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

Die externen Vorteile, die die am Pol beteiligten Betriebe den Zulieferern bieten, können technologischer und monetärer Natur sein. Technologische externe Vorteile treten dann auf, wenn der output der Zulieferer durch den output und den Faktoreinsatz der Polunternehmen verändert wird, d. h. die technische Produktionsfunktion modifiziert wird. Ein Beispiel ist die kostenfreie Nutzung von Erfindungen der Polunternehmen durch Zulieferer.² - Monetäre externe Vorteile werden den Lieferern über den Marktmechanismus geboten.³ Die Entwicklung der Polbetriebe führt

1 L. E. Davin, Economie régionale et croissance, a. a. O., S. 60

2 T. Scitovsky, Two Concepts of External Economies. In: "The Journal of Political Economy" Jg.62, 1954. S.144f

3 Ebenda, S. 146

hier zu erhöhten Gewinnen der Zulieferunternehmen ohne unmittelbare Änderung der technischen Produktionsfunktion. - Externe Effekte entstehen durch die Unteilbarkeiten der Produktionsfaktoren und die Tatsache, daß das Preissystem nicht die zukünftigen Wirkungen von Investitionen berücksichtigt. Die Vorteile, die sich für die einzelnen Wirtschaftseinheiten ergeben, weichen daher von denen ab, mit denen bei einer Gesamtbetrachtung aller Wirtschaftssubjekte gerechnet werden kann. Externe Effekte treten im Falle der sogenannten "agglomeration economies" auf, die durch die räumliche Nähe des Standorts von Zulieferern und Abnehmern im selben Ballungsraum eine Produktionsverbilligung aufgrund der Intensität der Kontakte von Anbietern und Nachfragern ermöglichen.

Aber auch auf dem Weg über eine günstigere Betriebsgröße bzw. die Nutzung der Kapazitäten werden vorgelagerten Unternehmen von den Polen Vorteile geboten: Die ihren output steigernden Pol-Unternehmen fragen bei den vorgelagerten Produzenten mehr Vorprodukte nach. Die vorgelagerten Betriebe erreichen dadurch vielfach eine Größe, in der sie sog. "economies of scale" zur Geltung bringen und kostengünstigere Produktionsverfahren anwenden können.

Die "economies of scale" kann ein Betrieb um so mehr ausnutzen, je geringer sein Risiko ist, wegen Absatzschwierigkeiten die Produktion umstellen zu müssen. Er setzt bisherige Kapazitätsreserven und für risikoausgleichende, aber wenig rentable Produktionszweige genutzte Faktoren nun zur Erzeugung von Gütern ein, die die Pol-Betriebe nachfragen. Die französischsprachige Literatur nennt hier die "sous-traitance", in der sich ein bisher unabhängiger kleiner Zulieferer in den Produktionsplan des Großabnehmers eingliedert und dadurch eine gleichbleibende Nachfrage, Zugang zum technischen Wissen, der Forschung, der Organisationserfahrung sowie u. U. zu den Finanzierungsquellen dieses Unternehmens erreicht.¹ Diese Eingliederung erlaubt den Betrieben kleiner und mittlerer Unternehmen,

¹ L. E. Davin, *Economie régionale et croissance*.
Paris 1964. S. 144

die Größendegression der Kosten weitgehend sich zunutze zu machen, gleichzeitig aber rechtlich selbständig zu bleiben. Allerdings bringt eine zu weitgehende Integration in den Produktionsplan des Großabnehmers die Gefahr mit sich, daß in Krisenzeiten das kleine Unternehmen seine Produktion nicht absetzen kann, weil bisherige Abnehmer unter dem Druck ihrer Arbeitnehmer, die ihre Arbeitsplätze sichern wollen, die benötigten Vorprodukte selbst herstellen.¹ Daraus ergibt sich, daß die Zulieferanten die "sous-traitance" nicht so weit treiben sollten, daß sie von einem einzigen Abnehmer oder einer einzigen Abnehmerbranche abhängig werden. Auch eine zu straffe Organisation der Beziehungen zwischen dem Abnehmer und dem Zulieferer, der sich auf dessen Produktionsplan einstellt, kann das Ergebnis dieser Zusammenarbeit beeinträchtigen, indem möglicherweise die Anpassungsfähigkeit des Zulieferers an Änderungen der Marktlage vermindert wird.²

Die genannten Effekte, die von den Polen ausgehen, erlauben den vorgelagerten Betrieben auf vielen Gebieten Kostensenkungen, z. B. bei den Verpackungs- und Transportkosten sowie auch in der Produktionsvorbereitung, wenn von Einzel- auf Serienfertigung übergegangen wird.

Aber auch indirekte Effekte tragen dazu bei, die Produktionskosten der Zulieferer zu vermindern und Preissenkungen zu ermöglichen, die den Absatz bei den Polunternehmen wenn nicht erhöhen, so doch zumindest sichern: "Nicht nur über eine Reihe von gleichsam mechanischen Beziehungen zwischen den Firmen bringt die antreibende Industrie ihre Wirkung zur Geltung, sondern auch, indem sie ein gewisses "Klima" schafft ..." ³, das die Nachahmungs-

1 L. B. Davin, *Economie régionale et croissance*. Paris 1964. S. 145

2 Ebenda, S. 145

3 J. Milhau, *Les objectifs et les principes d'une politique des économies régionales*. Rapport présenté au nom du conseil économique par M. Milhau. in: "Journal officiel de la République Française - Avis et rapports du conseil économique". Jg. 1957, Nr. 3; 1. Februar 1957. S. 60 (übers. v. Verf.) Im folgenden: *Les objectifs et les principes d'une politique des économies régionales*.

und Innovationslust, ganz allgemein den Willen fördert, die Möglichkeiten zu nutzen, die das Wirtschaftsleben bietet. Unternehmer und Arbeitskräfte der Wirtschaftseinheiten, die dem Einfluß der den Pol bildenden Unternehmen unterliegen, entwickeln eine dynamischere, Neuem aufgeschlossener Mentalität: die Arbeitnehmer, weil ihnen Anreiz und Möglichkeit zu größerer Mobilität geboten werden und sie sich durch die veränderte Umwelt, in die sie sich infolge der neugewonnenen Mobilität einordnen können, leichter von Verhaltensweisen lösen, die der wirtschaftlichen Entwicklung entgegenstehen; so werden sie sich oft an ein schnelleres Arbeitstempo, an zusammenhängendere Arbeitszeiten, an die Unterstützung durch Maschinen gewöhnen müssen; die Unternehmer, weil sie die Ergebnisse sehen, die die am Pol Beteiligten erzielen. Dadurch, daß der wirtschaftliche Aufstieg der Region die Gewinnchancen der hier tätigen Wirtschaftseinheiten erhöht und auch ein dynamisches Klima schafft, wird die Risikobereitschaft derer steigen, die als Unternehmer tätig sind bzw. tätig werden wollen.

Das Ausmaß der Veränderungen, die im Verhalten der Bevölkerung eintreten, hängt von vielen Faktoren ab: Es kommt auf die Bedeutung der das Wachstum vorantreibenden Wirtschaftsbereiche an, wichtig sind aber auch die wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Umweltbedingungen, nicht zuletzt der Stand der Konjunktur.¹ Mit den Verhaltensänderungen ist oft auch eine Hebung des Wissensstandes der Bevölkerung verbunden. Wenn die Mentalität dynamischer wird, wächst die Aufgeschlossenheit, und man eignet sich gerne neue Kenntnisse an. Das wird dadurch erleichtert, daß die am Pol beteiligten Unternehmen oft ihre Arbeitnehmer gründlich ausbilden, die, wenn sie später in andere Unternehmen wechseln, diesen Ausbildungskosten ersparen.

1 M. Penouil, Note sur quelques aspects de la politique d'aménagement du territoire. Cahiers de l'I.S.E.A. Paris. Série L, Nr. 4. Juli 1958. S. 16

Wenn sich so die Qualifikationen der Arbeitskräfte verbessern, dann werden die Beschränkungen abgebaut, denen die Unternehmungen bei der Auswahl der kostengünstigsten Produktionsverfahren gegenüberstehen.

Perroux¹ stellt fest, daß die Pole hinsichtlich des technischen Fortschritts, der preisgünstigere Produktionen ermöglicht, zwei Eigenschaften aufweisen: Einerseits sind sie Zentren dieses Fortschritts. Im Pol herrscht ein hohes Maß an wirtschaftlicher Aktivität, das den Wirtschaftseinheiten die technische Weiterentwicklung ihrer Produktion erstrebenswert sein läßt. Andererseits ist der Pol ein Zentrum, von dem aus der technische Fortschritt an die mit dem Zentrum verbundene Umwelt vermittelt wird. Auch diese Feststellung Perroux' läßt sich leicht erklären. Die Aktivität des Pols führt in den damit verflochtenen Bereichen der Region zu Vergrößerungen des Absatzes bzw. zu Umstellungen des Produktionsprogramms oder der Produktionsmethoden, wodurch die Einführung technisch weiter entwickelter Produktionsverfahren wünschenswert und möglich wird. Es darf nicht unerwähnt bleiben, daß der Pol in der mit ihm verbundenen regionalen Wirtschaft den technischen Fortschritt auch durch die Demonstrationswirkung verbreitet: Er zeigt den Unternehmungen seiner Umgebung Möglichkeiten einer günstigeren Produktion, die sie bisher nicht kannten und die schon früher hätten eingeführt werden können.

2. forward effects

Wenn sich in einer Region Unternehmen entwickeln, von denen die Wirkungen eines Pols ausgehen, dann können auch bei den ihnen in der Produktion nachgelagerten Unterneh-

1 F. Perroux, L'économie de XXe siècle. Paris 1961.
S. 208

mungen Kostensenkungen möglich werden.

Auch den Betrieben nachgelagerter Wirtschaftsstufen bieten die den Pol bildenden Unternehmen externe Vorteile, wie sie oben (S.44ff) dargestellt wurden. Zu diesen externen Effekten gehören auch Ballungsvorteile (agglomeration economies), die ein in einem Ballungsgebiet konzentrierter Pol den dort bestehenden Abnehmerbetrieben bietet. Die Unternehmen des Pols ermöglichen es Betrieben nachgelagerter Stufen, die Größendegression der Kosten zu nutzen, wenn für die Produkte, die die nachgelagerten Produzenten aus den Erzeugnissen der Unternehmen des Pols herstellen, eine bisher nicht befriedigte Nachfrage besteht (z. B. weil notwendige Vorprodukte noch nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung standen), oder wenn die den Pol bildenden Unternehmen den Wirtschaftseinheiten nachgelagerter Stufen genügend große Verarbeitungsaufträge erteilen. Die bereits bei den "backward effects" angeführte Möglichkeit der produktionstechnischen Eingliederung kleinerer Unternehmen in größere Betriebe des Pols bietet also auch im Rahmen der "forward effects" Vorteile. - Von den Unternehmen des Pols können auch Änderungen im Verhalten der am regionalen Wirtschaftsleben auf nachgelagerter wie auf vorgelagerter Stufe Beteiligten hervorgerufen werden.

Die Wachstumseffekte des Pols fördern die Bildung großer Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, da der regionale Markt sich ausweitet und viele Betriebe die Wachstumschancen nutzen werden. Die Entstehung von großen Unternehmen oder Unternehmensgruppen kann, worauf weiter unten noch einzugehen sein wird (S. 217), zu Veränderungen im Wettbewerb der Wirtschaftseinheiten führen. Jedoch fördern nach Perroux¹ in einem von Oligopolen durchsetzten Markt Verhaltensweisen sowohl des Kampfes wie der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen das Wachstum, "wenn das beherr-

1 F. Perroux, Note sur la notion de "Pôle de croissance". a. a. O., S. 316 (übers. v. Verf.)

schende Unternehmen langfristig die Produktivität des Wirtschaftszweiges hebt und zu einem höheren Produktivkapital-Koeffizienten führt, als das in einer mehr nach dem Wettbewerbsprinzip geordneten Wirtschaft der Fall wäre." Unter einem erhöhten Produktivkapital-Koeffizienten dürfte Perroux einen im Verhältnis zur Arbeitskraft gesteigerten Einsatz von in der Produktion eingesetztem Kapital verstehen. In der Vergangenheit war das wirtschaftliche Wachstum der Industriestaaten mit einer Intensivierung des Kapitaleinsatzes verbunden, der durch die Einführung fortschrittlicher Produktionsverfahren erforderlich wurde. Heute sind besonders in den sog. "Wachstumsindustrien" kapitalintensive Herstellungsprozesse anzutreffen. Selbst wenn aber unterstellt wird, daß die Investitionen der Oligopolisten, auf die Perroux sich bezieht, die Produktivität steigern und das Wachstum fördern, so sind zwei Einwände nicht von der Hand zu weisen: Unternehmen, die ihre Marktstellung im Oligopol sicher glauben und an der Verhinderung von Positionskämpfen interessiert sind, werden wahrscheinlich Investitionen nicht dort durchführen, wo die größten Produktionssteigerungen zu erreichen sind. In diesem Fall wird ein Verzicht auf Mehrerträge in Kauf genommen, damit der Oligopolfrieden erhalten bleibt. Weiterhin kann das Oligopol durch seine Freispolitik Kaufkraft an sich ziehen, die anderen Wirtschaftszweigen zugeflossen wäre, wenn das Oligopol nicht bestünde. Den anderen Branchen wären aber u. U. Investitionen mit einem höheren Produktivitätseffekt möglich. In diesen Fällen wäre wegen des Bestehens des Oligopols mit einem Verlust an potentielllem Wachstum zu rechnen. Weitere dem Wachstum günstige Ungleichgewichte sieht Perroux dann als gegeben an, wenn oligopolistische oder monopolistische Anbieter oligopsonistischen oder monopsonistischen Nachfragern gegenüberstehen. Perroux vertritt die Ansicht, daß selbst ein auf die Verhinderung von Kämpfen hinzielendes Verhalten der Großunternehmen, Gruppen und öffentlichen Stellen wegen der Änderungen in der Konjunkturlage und in den Kräftever-

hältnissen Auseinandersetzungen nicht auf die Dauer verhindern könne. Abgesehen davon, daß solche Auseinandersetzungen zur Beseitigung von Fehlentwicklungen nicht ausreichen, wenn sie in zu großen Zeitabständen geführt werden, werden in solchen Positionskämpfen nicht immer die Unternehmen unterliegen, die Fehlinvestitionen vorgenommen haben. Hinsichtlich der "Friedensperioden" geht Perroux nicht auf die weiter unten (S.216ff) zu behandelnde Frage ein, wie bei der dargestellten Verhaltensweise der Wirtschaftssubjekte bzw. bei einer zu gleichen Ergebnissen führenden Marktverfassung die Instabilität, soweit sie als wachstumsfördernd angesehen werden kann, von der Regionalpolitik mit dem Streben nach einem möglichst günstigen Einsatz der Produktionsfaktoren zu verbinden ist.

Über die Abgrenzung des Begriffs der "Polarisation" einer regionalen Wirtschaft besteht in der Diskussion noch keine allgemeine Übereinstimmung: Nach Davin sind polarisierende Effekte alle die Wachstumsanreize, die von einem Pol auf vor-, nachgelagerte und nicht unmittelbar mit ihm verbundene Unternehmen ausstrahlen.¹ Boudeville schränkt demgegenüber den Begriff der Polarisation (Perroux-Effekt) ein: Polarisation im weiteren Sinn umfaßt nach ihm nur die auf die Abnehmerbetriebe wirkenden Wachstumseffekte (forward effects), Polarisation (Perroux-Effekt) im engeren Sinn beschränkt sich auf den im folgenden darzustellenden Teil der forward effects.²

Der Polarisationseffekt im engeren Sinn "ist ein Aktivitäts- und Einkommens-, kein Preiseffekt".³ Boudevilles Polarisationsbegriff im engeren Sinne umfaßt also nicht die oben dargestellten monetären externen Vorteile. Er ent-

1 L. E. Davin, *Economie régionale et croissance*. Paris 1964, S. 56f

2 J. R. Boudeville, *Note sur l'implantation des industries-clés dans la région Rhône-Alpes*. a. a. O., S. 28f

3 Ebenda. S. 28 (übers. v. Verf.)

steht zum Teil aus dem Wachsen des Regionaleinkommens und der damit verbundenen vergrößerten Nachfrage nach von Weiterverarbeitern der Konsumreife nähergebrachten Polerzeugnissen. Dadurch wird die Aufnahme neuer Produktionen in der Region rentabel, denn Absatz und damit Auflegung grosser Serien werden regionalen Unternehmern möglich. Der Effekt tritt zum anderen aus psychologischen Gründen ein: "aus der Entstehung vollkommen neuer Antizipationen bei den Unternehmensleitern. (Von den Polen) ¹ abgeleitete Wirtschaftstätigkeiten gelangen in ihr Gesichtsfeld und scheinen möglich und wünschenswert." ² Das neue "Wirtschaftsklima" erzeugt aber nicht nur Investitionen in vom Pol abhängigen Bereichen, sondern auch in den die Polwirkungen ausstrahlenden Branchen selbst: Es kommt zu Nachahmungen der mit Erfolg durchgeführten Maßnahmen - eine schon von Schumpeter dargestellte Erscheinung, die allerdings auch bei den öffentlichen Unternehmen zu beobachten ist. ³

Der Perroux-Effekt auf die Investitionen, der von den neuen Antizipationen ausgeht, setzt voraus, daß in der durch den Pol zu entwickelnden Region eine ausreichende Zahl von unternehmerischen Persönlichkeiten bereitsteht, die die Risiken und Aussichten der Wirtschaftsentwicklung richtig abwägen und nutzen. Daher gilt, was Boudeville sagt ⁴: "Dieser Effekt ... kann besonders stark sein in Regionen, die nur über unzureichende Transportmittel verfügen und nur eine zahlenmäßig kleine und traditionalistische Unternehmerschicht aufweisen", allein unter dieser Voraussetzung. Die Frage scheint berechtigt, wie eine sol-

1 Ergänzung des Verfassers

2 J. R. Boudeville, Note sur l'implantation des industries-clés dans la région Rhône-Alpes. a. a. O., S. 28 (übers. v. Verf.)

3 F. Perroux, Note sur la notion de "Pôle de croissance". a. a. O., S. 313f

4 J. R. Boudeville, Note sur l'implantation des industries-clés dans la région Rhône-Alpes. a. a. O., S. 28 (übers. v. Verf.)

che Region diese Voraussetzung erfüllen kann. Wie sollen sich hier unternehmerische Persönlichkeiten entwickeln, wenn Anstoß und Vorbild fehlen? Sie müssen daher wohl zum sehr großen Teil aus anderen Gebieten zuwandern. Daraus können sich u. U. der Entwicklung abträgliche Spannungen mit der einheimischen Bevölkerung ergeben.

Wenn die unternehmerischen Persönlichkeiten aus der Region selbst stammen sollen, muß ein "circulus vitiosus" unterbrochen werden, der sonst die regionale Entwicklung verhindern kann: Die bisher ungünstigen Lebensverhältnisse zwingen die Bevölkerungsschichten, die besser leben wollen, aus dem Gebiet abzuwandern. Die Auswanderer entstammen meist den unternehmungslustigen, "dynamischen" Schichten der mittleren und jungen Altersgruppen. Das Ergebnis ist eine altermäßig und geistig-psychologisch überalterte Bevölkerung, bei der wirtschaftliche Dynamik und Innovationslust kaum anzutreffen sind. Als Folge dieses Mangels vergrößert sich der Abstand zum Lebensstandard der anderen Regionen. Damit wird die Anziehungskraft dieser Gebiete auf die für die Wirtschaftsentwicklung wichtigen Schichten des zurückbleibenden Landesteils wiederum größer.¹

B. Die Effekte lateraler Pole

Nach der Begriffsbildung, wie sie sich bei Davin findet, gehören zu den Polarisierungseffekten auch diejenigen, die zur Entwicklung von Unternehmen führen, die weder Zulieferer noch Abnehmer der Unternehmen im Hauptpol sind. Die sich so entwickelnden Unternehmungen werden dann ihrerseits für ihre wirtschaftliche Umgebung zu Wachstumspolen.

¹ vgl. J. Milhau, Les objectifs et les principes d'une politique des économies régionales. a. a. O., S. 58

Die aus der Tätigkeit der Hauptpole resultierende Steigerung des Regionaleinkommens führt dazu, daß auch die Nachfrage der Konsumenten nach solchen Gütern wächst, die nicht mit der Produktion eines Hauptpols als Vor- oder Fertigfabrikate in Zusammenhang stehen. Von besonderer Bedeutung sind hier die Güter des tertiären Sektors wie z. B. die Dienstleistungen des Handels und der Transportunternehmen. ¹ Die von den so entstehenden akzessorischen Polen ausgehenden Wachstumseffekte wurden bereits bei den fundamentalen und bei den abgeleiteten Polen besprochen; auch die akzessorischen Pole wirken auf die Zulieferunternehmen durch Größendegression der Kosten, stärkere Verhandlungsposition gegenüber Zulieferern, bessere Nutzung der Anlagen, durch die Vorteile eines Ballungsraums, die Verhaltensänderungen der Bevölkerung und die engere Verbindung zum technischen Fortschritt. Sie entsprechen auch den Auswirkungen auf die Betriebe der Nachfragerunternehmen, falls die Unternehmen der akzessorischen Pole nicht unmittelbar an die Endverbraucher liefern. ² Die Nachfragerunternehmen stehen niedrigeren Beschaffungskosten gegenüber, die durch die oben (s. S. 46) angeführten Tatbestände möglich werden, und sie können auf qualifiziertere Arbeitskräfte als bisher zurückgreifen. Weiterhin haben sie die Möglichkeit, einen Produktionsvertrag im Sinn der sous-traitance mit beherrschenden Unternehmen des Pols zu schließen und sich schnell den technischen Fortschritt anzueignen.

Die Absatzentwicklung der akzessorischen Pole hängt, soweit sie unmittelbar für den Endverbraucher produzieren, von der Einkommens- und von der Preiselastizität

1 L. E. Davin, *Economie régionale et croissance*, Paris 1964, S. 65

2 Ein Beispiel für diesen Fall ist der Großhandel

der Nachfrage ab. Falls sie ihre zur Deckung der Konsumenten-Nachfrage bestimmten Produkte nicht unmittelbar an die Konsumenten liefern (als Beispiel für diesen Fall seien die Zulieferer der kosmetischen Industrie genannt), ist außerdem die Höhe der Substitutionselastizität wichtig. Die Unternehmen der akzessorischen Pole können die Endnachfrage mit den Mitteln der Werbung beeinflussen, um ihre Geschäftsziele zu erreichen.

II. Teil: Gegenseitige Beeinflussung von Polen

Da es sich nicht so verhält, daß in einer Volkswirtschaft jede Region und jeder Pol sich ohne Beeinflussung durch andere Regionen und Pole entwickeln könnte, ist es notwendig, auf die gegenseitigen Einflüsse einzugehen. Die Isolierung einer polarisierten Region wäre für ihre Entwicklung nachteilig; "sie muß sich auf eine gleichzeitige und fundamentale Expansion eines größeren Raumes - Volkswirtschaft oder Nachbarregionen - stützen ..." ¹, wie nun darzulegen ist: Die Verbindungen mit entwickelten Regionen in kommerzieller und technologischer Hinsicht sind für unentwickelte Zonen ein äußerst wichtiger Entwicklungsanreiz. Die Pole üben aufeinander direkte und indirekte Einflüsse aus:

Wenn infolge der Verflechtung der Pole die daran beteiligten Unternehmen bessere Absatz- und Beschaffungsmöglichkeiten haben, so sind das direkte Einflüsse. Die direkten Einflüsse der Pole aufeinander müssen nicht gleich stark sein. So stellt Penouil fest ², daß eine Region, deren Pol erst in der Entwicklungsphase steht, unter Umständen fortgeschritteneren Regionen größere Absatzmöglichkeiten bietet als sie in diesen Zonen hat. Er nennt als

1 L. E. Davin, *Economie régionale et croissance*. Paris 1964, S. 83 (übers. v. Verf.)

2 M. Penouil, a. a. O., S. 29

Beispiel die Gebiete Lacq und Lothringen: Während Lacq im Aufbau begriffen ist und für die zu errichtenden Anlagen Stahl in Lothringen kauft, bezieht Lothringen im wesentlichen nichts aus Lacq. Andererseits ist es möglich, daß die Entwicklung eines neuen Pols zu Schwierigkeiten bei den fortgeschrittenen Wachstumskernen führt, wenn ihnen qualifizierte Arbeitskräfte entzogen werden und diese Bewegung nicht durch einen vom sich entwickelnden Pol zu den anderen Wachstumszentren hin verlaufenden Arbeitskräftestrom kompensiert wird. Diese Situation kann auf die Dauer Strukturprobleme eines "alten" Pols verschärfen. (Ein Beispiel für Wanderungsbewegungen zwischen einem "alten" und einem "jungen" Pol findet sich in Deutschland, wo sich herausgestellt haben soll, daß eine Abwanderung der Bevölkerung aus dem Westmünsterland zu den jüngeren südwestdeutschen Polen in Baden-Württemberg stattfindet. ¹⁾

Indirekte Einflüsse bestehen in der Übermittlung von Kenntnissen und Verhaltensnormen von einem Pol zum anderen. Sobald Entwicklungskerne in engere Berührung miteinander kommen, sind in den ökonomischen Horizonten und in den Plänen der Produzenten und Konsumenten weitgehende Änderungen zu erwarten. ²⁾

Mittels der direkten und indirekten Effekte "zwischen den Ballungseinheiten ruft der Bau von Transport- und Nachrichtenverbindungen Kontaktwirkungen ³⁾ hervor. Er vermehrt kumulativ Angebot und Nachfrage und erweitert für die örtlichen Produzenten den Bereich des Möglichen" ⁴⁾, wie im folgenden darzulegen ist: So ist es möglich, daß dadurch, daß infolge der guten Transportverbindungen die

1 "Neuß-Grevenbroicher Zeitung - Rheinische Post" Neuß. Nr. 7. 9. Jan. 1968

2 F. Perroux, L'économie du XX^e siècle. Paris 1961. S. 152

3 im Original kursiv

4 Ebenda. S. 169 (übers. v. Verf.)

outputs der Betriebe verschiedener Pole regional zu Preisen verfügbar werden, die eine wettbewerbsfähige Weiterverarbeitung nicht verhindern, Unternehmen auf der nachgelagerten Stufe sich entwickeln können, für die der output eines Pols allein keine ausreichende Basis gewesen wäre.¹ Die Vergrößerung von Angebot und Nachfrage tritt besonders dann ein, wenn sich zwischen altem und jungem Pol Verhältnisse bilden, die denen entsprechen, die zwischen einem großen Unternehmen und kleinen, in seinen Produktionsplan integrierten Wirtschaftseinheiten bestehen. Der junge Pol mindert dabei seine Absatzrisiken, solange der alte Pol nicht wirtschaftlichen Schwierigkeiten gegenübersteht.² Wenn bei einer Verbindung von räumlich konzentrierten Zentren wirtschaftlicher Entwicklung der Gesamtmarkt wächst, so vollzieht sich das unter "Konzentration der Mittel in den Wachstumspunkten des Raumes, von denen dann die Tauschverbindungen ausstrahlen"³. Es wird dabei angenommen, daß die gegenseitigen Anreizeffekte der Pole stärker zur Geltung kommen als die ungünstigen Einwirkungen auf die Arbeitsmärkte anderer Kerne oder durch sich nicht gegenseitig ausgleichende interregionale Nachfrageströme. Diese Annahme schließt aber nicht aus, daß die einzelnen Pole nicht in gleichem Maße Nutzen aus ihrer Verbindung ziehen.⁴

Aus der Auffassung, eine Verbindung der Pole sei für das gesamtwirtschaftliche Wachstum notwendig, erklärt sich die Forderung, die einzelnen Wachstumskerne durch den Ausbau der Transport- und Nachrichtenverbindungen und den Austausch von qualifizierten Arbeitskräften, Kapital und technischem Wissen miteinander zu verknüpfen.⁵

1 vgl. A. O. Hirschman, The Strategy of Economic Development. 9. Aufl., New Haven, London 1965. S. 104

2 L. E. Davin, Economie régionale et croissance. Paris 1964. S. 146, 245

3 F. Perroux, L'économie du XX^e siècle. Paris 1961. S. 152 (Übers. v. Verf.)

4 Derselbe, Note sur la notion de "Pôle de croissance". a. a. O., S. 318

5 L. E. Davin, Economie régionale et croissance. Paris 1964, S. 257

§ 4 Grenzen des Entwicklungsrezepts der Wachstumspole

Zwar scheinen die Wachstumsvorgänge der Pole einfach und die Darstellung dieser Prozesse durch die Lehre von den Wachstumspolen einleuchtend, aber es muß darauf hingewiesen werden, daß diese Theorie nur einen Ansatzpunkt für die Erkenntnis der Wachstumsprozesse bietet. Sie hebt nur bestimmte Erscheinungsformen der ökonomischen Entwicklung hervor und weist auf Entwicklungsfaktoren hin, ohne die Ursachen des Wachstums aufzudecken.¹ Eine Regionalpolitik, die die Bildung von Polen als Entwicklungsrezept ansieht, wird in manchen Fällen ihr Ziel, den regionalen Wohlstand zu steigern, nicht oder nur teilweise erreichen. Die Gründe dafür sollen nun kurz aufgezeigt werden:

Die Pole erzeugen bei den übrigen Wirtschaftseinheiten Ungleichheiten des Wachstums und ständige Anpassungsvorgänge. Dadurch sind die von Pareto formulierten Bedingungen einer optimalen Allokation der Ressourcen nicht erfüllt. Allerdings ist regionales Wachstum ein Vorgang, der sich nicht nur in unendlich kleinen Schritten vollzieht, sondern er verändert größtenteils sprunghaft die

¹ U. Thumm, Die Regionalpolitik als Instrument der französischen Wirtschaftspolitik. Eine Untersuchung des Aménagement du Territoire. Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, hrsg. von J. Heinz Müller und Theodor Dams, Bd. 3. Berlin 1968. S. 47f

ökonomischen Daten der Region. Wegen dieser Datenänderungen und der ständigen Anpassungsvorgänge sind die auf ein statisches Gleichgewicht und marginale Änderungen abstellenden Bedingungen des Optimums für die regionale Entwicklung wenig aussagefähig. Es muß aber sichergestellt sein, daß die von den Polen beeinflusste regionale Wirtschaft Wachstumschancen hat und daß beim Einsatz der regionalen Ressourcen in der Produktion wachstumsmindernde Fehlallokationen möglichst vermieden werden.

Nach Davin ¹ bestehen Limitationen vielfältiger Art, die das regionale Wachstum behindern können.

1.) So ist z. B. die Fähigkeit, Kapital zu absorbieren, in unterentwickelten Gebieten nur schwach entwickelt. Das zeigt sich in zwei Fällen: Wenn für Investitionen in solchen Zonen Produktionsfaktoren aus der Region nachgefragt werden, die wegen zunächst noch bestehender "Flaschenhälse" nicht im notwendigen Umfang zusätzlich bereitgestellt werden können, dann können die Investitionen zum Herd regionaler in-

1 L. E. Davin, Quelques réflexions sur la croissance des régions sous-développées. a. a. O., S. 68 ff

flatorischer Entwicklungen werden. Außerdem gibt es physische und technische Grenzen für die Aufnahme von Kapital in einer Region. So ist z. B. nur eine sehr beschränkte Anzahl von Großflugplätzen sinnvoll.

2.) Da es bei gleichbleibenden Preisen von Arbeitskraft und Kapital auch nur ein gleichbleibendes optimales Verhältnis des Einsatzes beider Faktoren in einer industriellen Produktion gibt, solange kein technischer Fortschritt eintritt, wird sich, auch wenn in einer Branche oder in einem Betrieb investiert wird, das Verhältnis von Arbeitskraft und Kapital kaum ändern. Selbst wenn davon ausgegangen wird, daß technische Fortschritte eintreten und Investitionen den inzwischen erreichten Stand der Technik berücksichtigen, so wird durch diese Einführung des technischen Fortschritts im allgemeinen das Einsatzverhältnis von Kapital und Arbeitskraft nur allmählich und auf lange Sicht variiert. Eine beschleunigte Investitionstätigkeit löst also ein Arbeitslosigkeitsproblem nicht unbedingt, das sich in einigen Gebieten noch verschärfen kann, wenn die Modernisierung der Landwirtschaft in unentwickelten Zonen, die das Einkommen pro landwirtschaftlich Tätigen erhöhen soll, einen Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung freisetzt.

Psychologische Hemmnisse für die Entwicklung einer Region, die ihre Impulse von einem Wachstumszentrum empfängt, können ebenfalls bedeutsam sein:

Wenn der Entwicklungspol im wesentlichen durch ein einziges Unternehmen beherrscht wird, dann besteht neben den oben (S.25 ff) angeführten Gefahren für den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen auch die Möglichkeit, daß die Ansiedlung weiterer Betriebe den Unternehmern zu riskant erscheint, weil sie damit von dem den Pol kontrollierenden Unternehmen z. B. hinsichtlich der Versorgung mit Produktionsfaktoren abhängig werden könnten. Es ist weiterhin möglich, daß das Klima zwischen der Bevölkerung und dem das Wirtschaftsleben

letztlich beherrschenden Unternehmen gespannt ist und daß dieses schwierige Klima wachstumshemmende Effekte hervorruft. Gefahren können aber auch von einem Pol ausgehen, der nicht von einem einzigen Unternehmen kontrolliert wird: Wenn beim Aufbau des Pols Arbeitskräfte an einen Ort verpflanzt werden, der ihnen keinen gesellschaftlichen Rahmen bietet, in den sie sich einordnen, oder wenn es zur Ghattobildung kommt, wobei die alte und die neue Bevölkerung sich voneinander abschließen, dann können soziale Schäden eintreten, die die Entwicklungswirkungen des Pols durch Kriminalität, Gegnerschaft und daher fehlende Zusammenarbeit zwischen Bevölkerungsgruppen zu-nichte machen oder abschwächen.

Selbst dann, wenn eine Region weiteres Kapital absorbieren kann und die Entwicklung nicht durch die Existenz eines übermächtigen Unternehmens behindert ist, wird die aufgrund billiger Arbeitskraft mögliche Entwicklung eines Wachstumspols nicht immer zu einem Wirtschaftswachstum führen, das die gesamte Region erfaßt. Wenn dieses Gebiet durch ein ausgebautes Verkehrsnetz mit den Nachbarregionen so gut verbunden ist, daß der Import von Rohstoffen und Halbfabrikaten als inputs der Polunternehmen geringere Kosten verursacht als die Förderung bzw. Produktion dieser Güter in der Region, so werden regionale backward effects kaum entstehen können. Die Entwicklung von Betrieben, die diese Güter in regionaler Produktion bereitstellen, würde der interregionalen Arbeitsteilung widersprechen. Dieser Fall wäre beispielsweise dann gegeben, wenn die als inputs benötigten Halbfabrikate oder die Förderung der Rohstoffe ein in der Region nicht vorhandenes hochqualifiziertes Arbeitskräftepotential erfordert. Die Entwicklung einer Region muß sich also in die Entwicklung größerer Räume (Staat, überstaatliche Einheit) einfügen. - Auch die sog. forward effects können behindert werden. Bei einer "vorindustriellen" Bedürfnisstruktur der Einwohner der Region kann es sich ergeben, daß Unternehmen, die den output der Polunternehmen verarbei-

ten, am regionalen Markt keinen Absatz finden. Ob sie außerhalb liegende Märkte beliefern können, hängt von ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf diesen Märkten ab. Aber selbst dann, wenn Nachfrage nach ihren Produkten am regionalen Markt besteht, kann ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Importen von außerhalb her gering sein, z. B., wenn sie keine economies of scale nutzen können.

In polarisierten Regionen, in deren Pol eine Konzentration der Bevölkerung festzustellen und eine ausreichend große Einwohnerschaft vorhanden ist, in denen ferner genügend große Absatzmöglichkeiten an Unternehmen und an den Staat bestehen, ist damit zu rechnen, daß sich die Abnehmer- und Zulieferbetriebe des Pols nicht über das Gebiet der Region hin verteilen werden: Die oben dargestellten Vorteile des Ballungsraums - mögen sie in der engen räumlichen Verbindung zum Absatz- bzw. Beschaffungsmarkt, im Kontakt mit den Wettbewerbern, in der großen Zahl der Arbeitskräfte oder in anderen Sachverhalten begründet sein - werden den Betrieben diesen Standort so günstig erscheinen lassen, daß sie nicht ohne weiteres einen anderen Standort wählen werden. In einer solchen Sachlage beschränkt sich das Wirtschaftswachstum auf den Ballungsraum des Pols; die übrige Region bleibt unentwickelt. Hierfür bietet in Frankreich die nähere und fernere Umgebung von Paris ein Beispiel, die bereits als "französische Einöde" bezeichnet wird.

Wenn ungünstige Umstände vorliegen, kann ein Pol also einer von der wirtschaftlichen Umwelt abgeschlossenen Insel gleichen, anstatt die Umgebung zum Wachstum anzureizen.

Auch wenn in einer Region Pole entstanden sind, die regionales Wirtschaftswachstum hervorrufen, so sind damit noch nicht alle Probleme gemeistert: Die von den Polen ausgehenden Wachstumseffekte sind nicht in allen Fällen gleichartig. So können die von einem Pol ausgehenden Wirkungen in seiner Aufbauphase wesentlich stärker sein,

als sie es späterhin sind ¹, wenn bei der Bildung des Wachstumskerns massive Investitionsmaßnahmen den Wirtschaftsprozess beleben. Andererseits muß damit gerechnet werden, daß gleich starke Wachstumseffekte des Pols zur Zeit der Entwicklung des Kerns einen höheren Aufwand erfordern als in der Zeit danach, weil zur Zeit der Schaffung des Pols noch bestimmte Starrheiten der Wirtschaftsstruktur bestehen, die später beseitigt sind. Solche Starrheiten liegen z. B. dann vor, wenn ein unzulänglicher Absatzmarkt den Polunternehmen die Nutzung von Größendegressionen der Kosten (economies of scale) nicht gestattet und also eine wettbewerbsfähige regionale Produktion solcher Unternehmen unmöglich ist, oder wenn die Bevölkerung noch ein Wertsystem hat, das den wirtschaftlichen Fortschritt behindert. Dieser letzte Fall tritt ein, wenn eine "Selbständigkeitsideologie" rentable Betriebsgrößen und ein genügend großes Arbeitskräfteangebot verhindert. Wenn die Rigiditäten verschwunden sind, spricht die regionale Wirtschaft viel leichter auf Impulse des Pols an; seine Wachstumseffekte erfordern dann einen geringeren Aufwand als zur Zeit seines Aufbaus. Ein sich entwickelnder Wachstumspol regt viele regionale Wirtschaftseinheiten gleichzeitig an, weil er allen Zulieferindustrien neue Absatzmöglichkeiten und den Abnehmerbranchen zusätzliche inputs bietet. Er erzeugt dadurch ein die gesamte regionale Wirtschaft erfassendes Wachstum. In späteren Perioden wirkt der Pol - eine ruhige ökonomische Entwicklung vorausgesetzt - mehr selektiv, indem er die Absatz- und Produktionsmöglichkeiten nur einiger (nicht mehr aller) Zuliefer- bzw. Abnehmerindustrien verändert (z. B. durch Verwendung neuer Rohstoffe und Energien). ²

1 vgl. M. Penouil, a. a. O., S. 34

2 vgl. F. Perroux, Note sur la notion de "Pôle de croissance". a. a. O., S. 310

Penouil weist darauf hin ¹, daß beim Übergang von der Aufbauperiode eines Pols in die darauf folgende Phase sektorale Ungleichgewichte entstehen können: Wenn sich sein Wachstum verlangsamt, ist es möglich, daß auch seine Investitionsnachfrage zurückgeht. Dieser Rückgang wird wohl zu einem Schrumpfen der nun überdimensionierten regionalen Kapazität in der Investitionsgüterproduktion führen. Durch diese Anpassung der Wirtschaftsstruktur an die veränderte Lage der Region wird das beim Übergang des Pols von der Aufbau- in die Reifeperiode entstandene Ungleichgewicht zwischen den Investitionsgüterindustrien und anderen Wirtschaftszweigen beseitigt.

Wie der Pol in seiner Entwicklungsphase das Wirtschaftswachstum durch vermehrtes Angebot und wachsende Nachfrage nach bestimmten Gütern und Dienstleistungen vorantreibt, so wird er zum Zentrum der Stagnation, wenn durch Änderungen in der Wirtschaftslage ehemalige Wachstumsindustrien stagnieren, weil sie einer langfristig nicht wachsenden oder schrumpfenden Nachfrage gegenüberstehen, und wenn aus politischen oder sonstigen Gründen in einem solchen Gebiet keine neuen Industriezweige entwickelt werden, die ein regionales Wirtschaftswachstum ermöglichen. ²

§ 5 Bestimmung der regionalpolitischen Maßnahmen mit dem größtmöglichen Gewinn für die regionale Entwicklung

Die Regionalpolitik muß das beste Verhältnis von Ertrag und Aufwand ihrer Maßnahmen anstreben. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es notwendig, die dafür unerlässlichen Bedingungen zu kennen. Ferner müssen im Lauf der Entwicklung regionale Ungleichgewichte vermieden werden,

1 M. Penouil, a. a. O., S. 34

2 F. Perroux, Note sur la notion de "Pôle de croissance". a. a. O., S. 318

die so groß sind, daß die daraus entstehende soziale Unruhe das wirtschaftliche Wachstum in Frage stellt. "Man muß .. einen Kompromiß finden zwischen dem maximalen Wachstum des Sozialprodukts ... und einem Ausgleich regionaler Ungleichgewichte, deren Übermaß an die politische Einheit des Landes rühren könnte. Anders ausgedrückt: Man muß ein Optimum-Kriterium finden, das einerseits die Wirtschaftswachstumsrate, andererseits die Minderung regionaler Ungleichheiten in einem bestimmten Zeitraum ins Spiel bringt." ¹

Nach Festlegung der Wachstumsrate, die gesamtwirtschaftlich erzielt werden soll (zum französischen Vorgehen s. S. 119 f) müssen diejenigen regionalpolitischen Maßnahmen ermittelt werden, die den bestmöglichen Erfolg bei der Entwicklung der einzelnen Landesteile erwarten lassen. Zunächst ist festzustellen, welche Maßnahmen überhaupt einen Erfolg versprechen. Penouil gibt dafür folgende allgemeine Orientierung: "Eine Regionalentwicklungspolitik ist dann rentabel, wenn die Kosten regionaler Entwicklung nicht die erhofften benefits übersteigen." ² Das durch Maßnahmen der Regionalentwicklungspolitik zu erzielende gesellschaftliche marginale Produkt muß also größer als Null sein. Im Lauf der regionalen Entwicklung werden die Kosten der Unterentwicklung der betreffenden Landesteile (s. S. 67 f) vermindert bzw. beseitigt.

Es handelt sich hier um die Anwendung des Nutzen-Kosten-Kriteriums. ³ Vor Anwendung dieses Kriteriums muß festgelegt werden, welche Kosten und welcher Nutzen zu welchen Preisen angesetzt und mit welchem Zinssatz sie auf den Entscheidungszeitpunkt abgezinst werden, ferner,

1 P. Viot, a. a. O., S. 18 (übers. v. Verf.)

2 M. Penouil, a. a. O., S. 3 (im Original kursiv) (übers. v. Verf.)

3 A. R. Prest und R. Turvey, Cost-Benefit-Analysis: A Survey. in: "The Economic Journal" Vol. LXXV. London 1965. S. 686

welche Nebenbedingungen zu beachten sind. In die Nutzen- und Kostengrößen sind auch die externen Effekte einzubeziehen. Die gegenwärtigen Formen der Nutzen-Kosten-Analyse sind wegen der praktischen Anwendbarkeit daraufhin angelegt, Nutzen und Kosten der Vorhaben nur für bestimmte Teilbereiche des Wirtschaftslebens festzustellen und die Veränderungen in den anderen Teilbereichen als vernachlässigbar geringfügig zu unterstellen. Dadurch entstehen große Probleme¹, wenn "ein Projekt so umfangreich ist, daß es den ganzen Komplex relativer Preise und outputs in einem Gebiet ändert", dort, "wo die Vorteile breit gestreut sind und wo offenbare Divergenzen zwischen statistisch erfaßten und ökonomischen Nach- oder Vorteilen bestehen" und dort, wo davon ausgegangen wird, daß Vergleiche zwischen Projekten verschiedener Branchen so aussagefähig seien wie solche zwischen Vorhaben derselben Branchenzugehörigkeit. Diese Schwierigkeiten werden erst dann lösbar sein, wenn statt der Teilbetrachtung der Auswirkungen eine Totalbetrachtung des Gesamtwirtschaftswachstums einer Region vorgenommen werden kann, die ein klares Bild der Auswirkungen der einzelnen Projekte ermöglicht.

Die Entscheidung über die Auswahl der tatsächlich zu verwirklichenden Entwicklungsvorhaben kann aber erst

¹ A. R. Prest und R. Turvey, a. a. O., S. 731
(Übers. v. Verf.)

in einem weiteren Stadium gefällt werden. Will man die erfolgsgünstigste Einzelmaßnahme finden, dann muß man nämlich noch die marginalen gesellschaftlichen Produkte der verschiedenen rentablen Maßnahmen vergleichen, um die Mittel der Regionalpolitik möglichst erfolgreich einzusetzen.

Um diese Prüfungen sachgerecht durchführen zu können, ist Klarheit darüber nötig, was alles hinter den von Penouil angeführten Größen steht. Die Kosten, die im Wirtschaftsprozeß anfallen, wenn regionalpolitische Maßnahmen unterbleiben (Kosten regionaler Unterentwicklung), setzen sich aus den folgenden Aufwendungsarten zusammen:¹ 1.) Kosten, die der öffentlichen Hand dadurch entstehen, daß sie in wachsenden Ballungsgebieten neue Aufgaben übernehmen muß, z.B. Schaffung teurer Verkehrsträger: Untergrundbahnen und Hochstraßen oder Errichtung neuer kultureller Zentren usw. 2.) Kosten, die dadurch verursacht werden, daß man trotz der Entwicklung der Ballungsgebiete alle den Einsatz lohnenden Ressourcen der Volkswirtschaft nutzungsfähig machen muß. Solche Kosten treten in entvölkerten Gebieten z.B. dadurch auf, daß die Ausbildung der noch hier lebenden Einwohner zwar für die regionale Wirtschaft wichtig, aber auch teurer als in dichter besiedelten Gebieten ist, weil die fixen Aufwendungen des Unterrichts sich hier auf eine kleinere Zahl von Lernenden verteilen. Solche Kosten sind weiter dann zu verzeichnen, wenn Teile der Einwohnerschaft ein Gebiet verlassen, weil sie ihre Fertigkeiten hier nicht verwenden können. Die Kosten des Umzugs in einen anderen Landesteil müssen von diesen Arbeitskräften selbst und u.U. von anderen Wirtschaftssubjekten, auch der Allgemeinheit, getragen werden. 3.) Es sind auch die "Aufwendungen" einzubeziehen, die im relativ geringeren Wachstum des Sozialprodukts wegen unzureichender Organisation und Produktivität der Erzeugung

Vgl. M. Penouil, a.o.O., S. 4-17

bestehen. 4.) Diejenigen Kosten dürfen nicht übersehen werden, die von gesellschaftlichen Schäden verursacht werden: Hier handelt es sich um Aufwendungen, die z. B. durch schlechte Wohnverhältnisse und einen unzureichenden Stand der Gesundheitspflege entstehen. Weiterhin gehören zu der hier behandelten Kostenart diejenigen Aufwendungen, die notwendig sind, um die Kriminalität und andere Folgen der Tatsache einzuschränken, daß manche Teile der Bevölkerung sich nicht in ihre Situation hineinfinden können, wenn sie in einen Ballungsraum gezogen sind, dort aber nicht sozial integriert werden. "Ein besseres interregionales wirtschaftliches Gleichgewicht würde keine allgemeine Gesundung der (sozialen, d. Verf.) Lage mit sich bringen; zumindest könnte es aber einen erfolgreichen Kampf (gegen soziale Übel, d. Verf.) erlauben, indem die Beschäftigung zunimmt, der Wohlstand wächst und die Wohnprobleme leichter lösbar werden." ¹

Andererseits fallen aber auch Aufwendungen an, wenn Maßnahmen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung ergriffen werden. Diese Kosten der regionalen Entwicklung sind gleichfalls bei Penouil aufgegliedert: ² 1.) Hier sind die Mittel zu nennen, die benötigt werden, um die Produktionsfaktoren am neuen Ort bereitzustellen bzw. einsatzfähig zu machen. a) Hierbei sind die Verlagerungskosten anzuführen, die sich ergeben, wenn ein Unternehmen oder Betrieb seinen Standort aus einem Ballungsraum hinaus in ein relativ unentwickeltes Gebiet verlegt. Es lassen sich direkte von indirekten Verlagerungskosten unterscheiden. Direkte Kosten der Verlagerung sind die des Maschinen-, Lager-, Verwaltungsmaterialtransports und des Ortswechsels des Personals. Indirekte Kosten sind einerseits die, die aus einem Fehlen von Infrastruktur am Aufnahmeort herrühren. Hierunter fallen z. B. die Aufwendungen, die notwendig

¹ vgl. M. Penouil, a. a. O., S. 16 (Übers. v. Verf.)

² Ebenda, S. 18-21

sind, um dem Personal, das gleichfalls seinen Wohnsitz wechselt, geeigneten Wohnraum zu beschaffen, wie auch Beihilfen, die das Unternehmen unter Umständen Dritten gewähren muß, um bestimmte notwendige Versorgung, z. B. durch Handelsbetriebe oder mit kulturellen Gütern, sicherzustellen. Die Verlagerungskosten können in den Fällen besonders hoch sein, wenn sich in den Ansiedlungsorten nur wenige qualifizierte Arbeitskräfte finden, weil dann das Fachpersonal mitgebracht werden muß. Die Umsiedlung des Personals ist eine schwere Last für den seinen Standort wechselnden Betrieb bzw. das Unternehmen und meist nur für das qualifizierte Stammpersonal (, das am neuen Standort die Personallücken durch Ausbilden einheimischer Arbeitskräfte schließt,) möglich. Indirekte Verlagerungskosten sind andererseits auch die Aufwendungen, die dadurch entstehen können, daß am neuen Produktionsort unter Umständen erst die Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige Herstellung geschaffen werden müssen. Bei Umsiedlungen im primären Sektor sind unter diesem Punkt die Aufwendungen für eine Steigerung der Qualität und eine Verbesserung der Anbaumethoden zu fassen, im sekundären beispielsweise die Kosten, die bei der Einführung von am neuen Produktionsort bislang unbekannten Fabrikationsverfahren anfallen, im tertiären die Kosten der Maßnahmen, die ausgeführt werden müssen, um das Angebot an Dienstleistungen qualitativ zu vervollkommen und die Leistung rationeller zu erbringen.

b) Auch müssen hier die u. U. gestiegenen Kosten der Rohstofftransporte zum Produktionsort angeführt werden.

2.) Zu den Kosten der regionalen Wirtschaftsentwicklung gehören auch die Aufwendungen für eventuell zunächst gestiegene Verkaufskosten von Betrieben, die wegen langfristiger erwarteter regionaler Kostenvorteile sich aus Ballungsgebieten in weniger entwickelte Zonen verlagern und die Aufwendungen, die aus der Unterbrechung des engen Kontakts zu den anderen Wirtschaftseinheiten des Ballungsraums herrühren. Die Verkaufskosten solcher ihren Standort wechselnden Betriebe erhöhen sich im allgemeinen, weil ihre Transportwege zum Absatzmarkt

sich verlängern und die auf diesen Wegen angebotenen öffentlichen Transportleistungen zumeist schlechter sind als die in der Ballungszone; die schlechtere Qualität besteht in der Regel in einer geringeren Frequenz der Transportdienste und in einer geringeren durchschnittlichen Transportgeschwindigkeit. Hinzu kommt, daß solche Betriebe ihren eigenen Transportfahrzeugpark nicht mehr so gut auslasten können wie an einem im Ballungsraum gelegenen Standort, weil ihre Transportwege länger geworden sind.

3.) Kosten der regionalen Entwicklung sind auch dann gegeben, wenn die Strukturänderung der Region für einige Zonen dieses Gebiets nachteilig ist. Da durch die Wirkungen des Entwicklungspols die Aktivität seiner wirtschaftlichen Umgebung verändert wird, werden u.U. einige Betriebe ihre Standorte wechseln, ihre Produktion umstellen oder sogar ihre Tätigkeit aufgeben. In diesem Prozeß ist es unwahrscheinlich, daß alle Orte in einer Region ihren alten wirtschaftlichen Stand zumindest halten; im Gegenteil dürfte an einigen Stellen ein wirtschaftlicher Rückgang eintreten. "Die Region, als Gesamtheit gesehen, gewinnt, aber gewisse Gebiete innerhalb der Region verlieren."¹

Kosten verursacht die Regionalentwicklung weiterhin dann, wenn durch einen zu schnell ablaufenden Prozeß der Ausschaltung von bestehenden, aber unwirtschaftlich arbeitenden Unternehmen, die die von der Nachfrage der neuen hochproduktiven Betriebe verursachten höheren Lohnsätze nicht aufbringen können, das regionale ökonomische und soziale Gleichgewicht gestört wird, weil damit frühere Anbieter und Nachfrager aus dem regionalen Kreislauf ausscheiden. Wenn im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region die alten Strukturen

1 M. Penouil, a.a.O., S. 30 (Übers.v. Verf.)

auf eine allzu radikale Weise umgestellt werden, dann besteht also die Gefahr neuer Schwierigkeiten.¹

Betrachtet man die Vorteile, die eine Regional- oder Volkswirtschaft aus den Entwicklungsmaßnahmen zieht, so läßt sich auch hier eine gewisse Mannigfaltigkeit feststellen. Werden Vorhaben der Industrieansiedlung durchgeführt, dann steigt als direkte Wirkung der Wert des outputs der Region bzw. der Gesamtwirtschaft um den output der neuentwickelten Betriebe, falls die Preise der erzeugten Güter nicht zurückgehen und wenn nicht durch das Tätigwerden eines in einem unentwickelten Gebiet neuangesiedelten Betriebs in dem Gebiet selber bzw. außerhalb der output im gleichen Maß absinkt. Eine genaue Messung der indirekten Effekte, die eine Regionalförderungsmaßnahme durch Wachstumseffekte der nicht unmittelbar geförderten Industrien erzielt, ist derzeit noch kaum möglich.

Es dürfte aber trotz dieser Schwierigkeiten theoretisch möglich sein, die Größenordnung des Wertes festzustellen, den ein bestimmtes Projekt für das Wirtschaftswachstum eines Gebietes und einer Volkswirtschaft hat: Unter der Voraussetzung konstanter Preise und gleichbleibender Konjunkturlage sind Veränderungen des regionalen und gesamtwirtschaftlichen Sozialprodukts auf die Durchführung von regionalpolitischen Projekten zurückzuführen, wenn im übrigen die ceteris-paribus-Klausel eingehalten wird. Man muß aber darauf achten, daß im Beobachtungszeitraum auch nur diese eine Maßnahme verwirklicht wird. Werden diese Forderungen beachtet, dann wird man regionale Sozialproduktveränderungen nur mit der Durchführung des betreffenden Regionalvorhabens in Verbindung bringen können, und die direkten und indirekten Wirkungen einer Maßnah-

1 M. Penouil, a. a. O., S. 32 (Übers. v. Verf.)

me schlagen sich in der davon ausgehenden Variation des Sozialprodukts nieder.

Alle diese Überlegungen zeigen, daß man in der Praxis bei der Feststellung der indirekten Vorteile, die einer Region in der Zukunft aus den einzelnen regionalpolitischen Maßnahmen erwachsen werden, auf Schätzungen angewiesen ist. Denn es ist unrealistisch, über den ganzen Zeitraum, der von der Durchführung eines Vorhabens bis zur Entfaltung aller seiner Wirkungen erforderlich ist, eine unveränderte konjunkturelle Lage und gleichbleibende Preise zu verlangen, außerdem sogar anzunehmen, daß die übrigen volkswirtschaftlich wirksamen Größen (Besteuerung, Subventionen, technischer Fortschritt usw.) keine anderen Werte annehmen. Auch würde eine regionale Wirtschaftspolitik, deren Ziel die Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums zurückgebliebener Landesteile und der Ausgleich regionaler Disparitäten ist, auf durchgreifende Erfolge verzichten, wenn sie sich damit begnügte, pro Beobachtungsperiode jeweils nur *e i n* Vorhaben durchzuführen, um dessen Wirkungen zu ermitteln.

Die zwei Hauptschritte, die eine regionale Entwicklungspolitik tun muß, wenn sie entscheiden will, ob und, wenn ja, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, werden aufgrund der dargestellten Überlegungen im einzelnen folgendermaßen aussehen:

1.) Für jede Maßnahme, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Region vorgeschlagen wurde, müssen die Kosten der regionalen Entwicklung (vgl. S.67 ff) festgestellt werden, die allerdings nicht genau bestimmbar sind und zum Teil nur geschätzt werden können. Je nach Aufgabenstellung wird man die in der Region oder die in der gesamten Volkswirtschaft auftretenden Kosten der Maßnahmen ermitteln. Andererseits muß geklärt werden, um welche Größe das Sozialprodukt wachsen wird, wenn das

betrachtete Vorhaben ausgeführt wird. Man wird das gesamtwirtschaftliche Sozialprodukt wählen, wenn es darum geht, auch die Effekte, die die Maßnahme in anderen Landesteilen auslöst, zu berücksichtigen; man wird sich auf das regionale Sozialprodukt beschränken, wenn diese Auswirkungen außer acht gelassen werden sollen. Da es sich hierbei um Zukunftsgrößen handelt, und, wie dargestellt, nicht alle Wirkungen im voraus genau festzustellen sind, können auch diese Sozialprodukte nur durch Schätzungen quantifiziert werden. - Nun muß geprüft werden, welche der betrachteten Vorhaben rentabel sind. Grundsätzlich sind sie es dann, wenn die als Folge der Durchführung der Maßnahme eintretende Erhöhung des Sozialprodukts auf die Dauer größer ist als die für das Vorhaben notwendigen Aufwendungen einschließlich der eventuell für die so verwendeten Mittel zu zahlenden Zinsen.¹ Der Differenzbetrag von Sozialproduktsteigerung und Aufwendungen für ein regionalpolitisches Vorhaben soll hier als "Reinprodukt der Entwicklungsmaßnahme" bezeichnet werden.

2.) Schließlich folgt der Schritt der Auswahl derjenigen Maßnahme bzw. Maßnahmen, die den höchsten Grad an Rentabilität, d. h. maximale Differenz zwischen dem Erfolg der Maßnahme und dem dafür nötigen Kostenaufwand auf-

1 "auf die Dauer größer" bedeutet dann, wenn die durch eine regionalpolitische Maßnahme hervorgerufene Steigerung des Sozialprodukts erst nach einer langen Ausreifungszeit eintritt, daß der abgezinste Steigerungsbetrag des Sozialprodukts größer sein muß als die abgezinste Summe der für die Maßnahme aufzuwendenden Mittel. Die Auswahl des Zinssatzes ist problematisch; vielleicht könnte man denjenigen Zinssatz vorschlagen, der langfristig auf dem nationalen Kapitalmarkt erwartet wird (die tatsächliche Entwicklung des Zinssatzes kann allerdings von der erwarteten abweichen). Falls der langfristige Zinssatz richtig vorausgeschätzt wurde, würde seine Anwendung als Diskontierungssatz bewirken, daß die Rentabilität des für die Regionalentwicklung eingesetzten Kapitals langfristig nicht hinter anderen Verwendungsmöglichkeiten zurücksteht.

weist bzw. aufweisen. Es scheint auf den ersten Blick nur nötig, die Reinprodukte der Entwicklungsmaßnahmen zu vergleichen und die Maßnahme(n) mit dem höchsten Reinprodukt auszuwählen. Gegen ein solches Verfahren läßt sich einwenden, daß es der Zeitpräferenz nur ungenügend Ausdruck verleiht. Je nach der regionalen Situation muß damit gerechnet werden, daß die regionale Wirtschaftspolitik solche Maßnahmen höher bewertet, die einen bestimmten Erfolg zu einem früheren Zeitpunkt aufweisen können als andere. Deswegen ist es möglich, daß sie einer Maßnahme, die zwar mit höheren Kosten verbunden ist als eine andere, dafür aber eher regionalpolitische Früchte trägt, vor diesem anderen Projekt den Vorzug gibt. Man könnte diese Zeitpräferenz in den Reinprodukten der Entwicklungsmaßnahmen auf folgende Weise berücksichtigen: Die Erträge sowohl der früher als auch der später erfolgsbringenden Maßnahmen werden mit dem gleichen Diskontierungssatz abgezinst und so im Planungszeitpunkt vergleichbar gemacht. Daß der Erfolg der erst in späterer Zeit ertragreichen Maßnahmen eine Wartezeit voraussetzt, kann als Kostenerhöhung gegenüber den früher erfolgreichen Schritten angesehen werden. Deswegen müßten die relativ niedrigen Kosten, die zu erst in entfernten Zukunftsperioden auftretenden Sozialproduktsteigerungen gehören, mit einem geringeren Vom-Hundert-Satz abgezinst werden als die Kosten, die von Maßnahmen verursacht werden, mit denen nahe bevorstehende Steigerungen des Sozialprodukts verbunden scheinen. Keinesfalls dürfen Erträge und Kosten der erst später erfolgversprechenden Maßnahme gleichzeitig mit einem niedrigeren Prozentsatz diskontiert werden, weil die auf der Kostenseite berücksichtigte Präferenz für den frühen Erfolg durch die gleichzeitige höhere Bewertung des Ertrags aus dem Vergleichsergebnis eliminiert werden würde. Bei dem dargestellten Verfahren liegt es allerdings auf der Hand, daß die Wahl der Diskontierungssätze und der Unterschiede, die zwischen ihnen je nach dem zeitlichen Abstand der erwarteten Sozialprodukterhöhungen bestehen, mehr oder weniger willkürlich ist.

Die Ergebnisse einer solchen Auswahl dürfen also immer nur mit Vorsicht angenommen werden: Auf der einen Seite können viele Größen, die in die Berechnungen eingegangen sind, nur geschätzt werden, wenn sich auch Anhaltspunkte aus Projektionen oder Prognosen ergeben; aber selbst diese sind ja nicht frei von willkürlichen

Annahmen, die im Laufe der Entwicklung falsifiziert werden können. Weitere Probleme liegen andererseits in der Wahl der Diskontierungssätze, einmal, weil über die in Zukunft geltenden Sätze keine sicheren Aussagen gemacht werden können, zum anderen, weil die oben dargestellte Zeitpräferenz sich nicht eindeutig in solchen Sätzen ausdrücken läßt.

Bei der Festlegung der Maßnahmen, die eine das beste Verhältnis von Ertrag und Aufwand anstrebende Regionalpolitik ergreifen muß, könnte man ein Analyseverfahren anwenden, das analog aus der Investitionsrechnung bekannt ist: Man müßte die regionalpolitischen Maßnahmen in der Reihenfolge ihrer Reinprodukte ordnen und alle die Vorhaben durchführen, deren Reinprodukte positiv sind.¹ Jedoch leidet dieses Verfahren unter der Schwäche, daß die kumulierten Effekte, die von einem "Paket" von Maßnahmen auf das Sozialprodukt ausgehen können, wesentlich anders aussehen können als die Addition der isolierten Effekte, die dieselben Vorhaben auslösen können, wenn sie als eine Reihe von Einzelmaßnahmen betrachtet werden. Außerdem werden der Regionalpolitik nicht soviel Mittel zur Verfügung stehen, daß sie alle Projekte verwirklichen kann, die ausgeführt werden müssen, um den maximalen Entwicklungsgewinn zu erzielen. Will man diese Schwächen bei der Bestimmung des optimalen Ausmaßes der regionalen Wirtschaftspolitik berücksichtigen, so bleibt nur übrig, die Maßnahmen, die einen gewünschten Mindestgrad an Rentabilität aufweisen oder erreichen, in einem durch die einzusetzenden finanziellen Mittel gegebenen Rahmen auf jede mögliche, sinnvolle Art zu kombinieren, also "Pakete" von in etwa

1 So würde schließlich der Grenzertrag den Grenzkosten der Entwicklung gleich.

gleichem finanziellen Gewicht zu bilden. Aus diesen "Paketen" müßte dasjenige, das den größten Erfolg verspricht, unter Anwendung des Kriteriums des größten Reinproduktes ausgewählt werden. Dieses Verfahren ist wegen mangelnder Erfassung der Entwicklungseffekte derzeit noch nicht im wünschenswerten Maß anwendbar; seine Weiterentwicklung würde jedoch der Regionalpolitik die Auswahl derjenigen Maßnahmen erleichtern, die zwar nicht den maximal möglichen Gewinn erzielen, aber doch im Rahmen der vorhandenen Mittel einen optimalen Erfolg erwarten lassen.

§ 6 Meßinstrumente für den Stand der regionalen Entwicklung

Wurden bisher Theorie und Optimierung der Wachstums- politik durch Pole erörtert, so gilt es nun, Entscheidungshilfsmittel für die praktische Politik zu finden. Um ihre Maßnahmen zweckentsprechend treffen zu können, muß die Regionalpolitik erkennen, in welchen Landesteilen das Wachstum in welchem Maße förderungsbedürftig ist. Um ihre eigene Wirksamkeit überprüfen zu können, muß sie fähig sein, festzustellen, inwieweit ihr Eingreifen Erfolg hat. Hinsichtlich der Meßinstrumente für die regionale Entwicklung besteht ein weites Feld für Vorschläge. Sie müssen, da sie die Regionalpolitik informieren, den Erfordernissen dieser Politik entsprechen. Weil die regionale Wirtschaftspolitik bestimmte Ziele verwirklichen will, müssen die Meßinstrumente den politischen Zielen entsprechen, d. h., sie müssen erkennen lassen, in welchem Umfang die Ziele erreicht worden sind.

Als Wachstumsmaßstab empfiehlt Giraud ¹ die Steigerung des Bruttosozialprodukts, eventuell pro Kopf der Bevölkerung. Um Fehlinformationen der Regionalpolitik durch

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 115

inflationäre Entwicklungen zu vermeiden, muß die reale Steigerung, nicht die nominelle, gemessen werden. Hierbei besteht allerdings das Problem, daß der statistische "Warenkorb" sich im Zeitablauf verändert. Deswegen ist nach Ablauf einer längeren Periode der dann gegebene mit dem ursprünglichen Warenkorb nicht mehr vergleichbar. Dadurch wird der Inflationsindex unzuverlässig, mit dem das reale aus dem nominellen Sozialprodukt ermittelt wird. Es ist aber auch keine gute Lösung, den ursprünglichen Warenkorb immer beizubehalten, weil Bedürfnisse und Bedarf der Wirtschaftssubjekte sich im Zeitablauf verändern. Die durch den Wechsel des Warenkorbs hervorgerufene Unzuverlässigkeit des Inflationsindexes hat jedoch über mittelfristige Zeiträume hin im allgemeinen keine zu große Bedeutung. - Ein weiterer Einwand mit mehr Gewicht ist darin zu sehen, daß dieses Meßinstrument nichts aussagt über die personelle Einkommensverteilung bzw. die Beschäftigung der Arbeitskräfte, die gleichfalls Teil des regionalpolitischen Zielsystems sind. Wenn nämlich die in der Region ansässigen Unternehmen ihre Produktivität erhöhen und deshalb ihren Arbeitnehmern höhere Entgelte zahlen und höhere Gewinne erzielen, so steigen alle diese Einkommen. Bei anderen Wirtschaftseinheiten aber können, z. B. durch Umstrukturierung, die Einkommen abnehmen. Die personelle Einkommensverteilung kann dadurch ungleichmäßiger werden. Zwar kann hier über Konsumneigung und Einkommensmultiplikator u. U. eine Gegentendenz zugunsten einer allgemeinen personellen Einkommenssteigerung wirken, aber die personelle Verteilung der Einkommensänderungen wird durch den Maßstab "Bruttosozialprodukt" nicht erfaßt.

Wollte die Regionalpolitik sich des regionalen Steueraufkommens¹ als Meßinstrument bedienen, so sind manche Steuerarten, z. B. die Gewerbesteuer und die Eigentumsübertragungssteuer bei Grundstücksverkäufen für die Mes-

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 157

sung des regionalen Wirtschaftswachstums ungeeignet, weil die Wirtschaftseinheiten zu ungleichmäßig besteuert werden und die Größenordnungen der Verhältnisse zwischen diesen Einheiten sich ständig verschieben. Ein wachsendes Umsatzsteueraufkommen (taxe sur la valeur ajoutée) der Region kann davon herrühren, daß bereits bestehende Betriebe ihre Produktivität erhöht haben. Dabei kann es eintreten, daß die Einkommenssteigerung sich sehr ungleichmäßig verteilt bzw. keine neuen Beschäftigten eingestellt wurden, während u. U. andere Betriebe Beschäftigte entlassen. Gegen die Messung der regionalen Einkommenssteigerung durch eine an die Privateinkommen anknüpfende Steuer läßt sich einwenden, daß die Einkünfte teilweise aus außerhalb der zu überprüfenden Region liegenden Gebieten stammen können und die Steuern bei gleichen Einkommen durch verschiedene Sonderbestimmungen unterschiedlich hoch sein können.

Rückschlüsse auf das Wirtschaftswachstum und den Beschäftigungsstand wie auf die Einkommenshöhe könnten beim Wachstumsmaßstab "neugeschaffene Arbeitsplätze" als möglich angesehen werden. Jedoch ist dieses Kriterium nur unter einschränkenden Voraussetzungen aussagefähig. Rückschlüsse auf das Wachstum des Sozialprodukts und seine Verteilung sind nur dann möglich, wenn die durch einen Strukturwandel hervorgerufenen Arbeitsplatzverluste gegenüber der Zahl der neugeschaffenen Arbeitsplätze unbedeutend sind bzw. der Wachstumsmaßstab als "netto neugeschaffene Arbeitsplätze" gefaßt wird und wenn er nicht alle Arbeitsplätze als gleichwertig ansieht. Wenn davon ausgegangen wird, daß Arbeitsplätze, mit denen ein größerer Kapitalaufwand verbunden ist, im allgemeinen auch eine höhere Produktivität aufweisen als Stellen mit kleinerem Kapitaleinsatz, dann kann es dazu kommen, daß der Maßstab "netto geschaffene Arbeitsplätze" dann, wenn in verschiedenen Regionen tatsächlich eine differierende Wohlfahrtserhöhung erreicht wurde, eine gleichgroße Steigerung anzeigt.

Die erörterten Meßinstrumente des Wachstums erfüllen nicht voll die an sie zu stellenden Anforderungen hinsicht-

lich der Fähigkeit, neben dem Wachstum auch die Einkommensverteilung bzw. die Beschäftigungslage darzustellen. Aus diesem Grunde muß für Regionen, deren Beschäftigungslage (, die eine Einflußgröße der Einkommensverteilung ist,) Eingriffe erfordert, ein Maßstab für die Notwendigkeit regionalpolitischer Maßnahmen und für ihre Erfolge hinsichtlich Beschäftigung und Einkommensverteilung gefunden werden. Dieser Maßstab ist in Verbindung mit dem brauchbarsten Meßinstrument des Wachstums anzuwenden. Giraud ¹ schlägt vor, festzustellen, in welchem Maß die Vollbeschäftigung erreicht oder erhalten wurde. Da Beschäftigung und Nachfrage die Einkommensverteilung beeinflussen, können nach dem Vorschlag Girauds unter Berücksichtigung der Nachfrage, der die regionalen Wirtschaftseinheiten gegenüberstehen, Rückschlüsse auf die Tendenz gezogen werden, die in der Entwicklung der regionalen funktionellen Einkommensverteilung herrscht. Damit Aussagen über die personelle Einkommensverteilung möglich werden, muß Klarheit darüber bestehen, in welchem Ausmaß Einwohner der Region gleichzeitig funktionell unterschiedliche Einkommen beziehen.

Wenn auch von der Schwierigkeit abgesehen werden soll, die in der genauen Festlegung der Grenze der Vollbeschäftigung liegt (5 % Beschäftigungslose oder weniger?), so liegt doch noch ein weiterer Fallstrick des Maßstabs "Vollbeschäftigung" darin, daß für die Statistik, anhand deren die Beschäftigungszahlen ermittelt werden, Arbeitsplatz gleich Arbeitsplatz ist. Sie stellt nicht fest, ob nicht ein "Beschäftigter" in Wirklichkeit doch "arbeitslos" ist, weil seine Arbeitskraft in der augenblicklichen Verwendung nicht ausgelastet ist ("versteckte Arbeitslosigkeit"). Es wäre also möglich, daß z. B. in stark landwirtschaftlich orientierten Zonen Frankreichs rein statistisch die "Vollbeschäftigung" erreicht schiene, daß aber in Wirklichkeit die regionalen Notstände nicht behoben wären.

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 115

Man kann als Maßstab der Einkommensverteilung die Lorenzkurve benutzen. Je mehr die Form der Lorenzkurve den verteilungspolitischen Zielvorstellungen entspricht, je mehr also z. B. die mittleren Einkommen, die exakt abgegrenzt werden müssen, sich einem festgesetzten Prozentsatz aller Einkommen nähern, in desto höherem Maße wären dann die verteilungspolitischen Vorstellungen im Zuge der Regionalpolitik verwirklicht. Allerdings müßte genau festgelegt werden, welche Situation als einer anderen überlegen bewertet werden soll, z. B. ob eine Steigerung der kleinen Einkommen einer Erhöhung der mittleren vorzuziehen ist.

Um zu verhindern, daß ein Unternehmen ein zu großes regionales Gewicht erhält, könnte verlangt werden, daß kein Unternehmen mehr als einen bestimmten Anteil der regionalen Bevölkerung beschäftigen soll.¹

Wahrscheinlich wäre es am sinnvollsten, einige der angeführten Instrumente zu verbinden oder nebeneinander anzuwenden, um das Bild der regionalen Entwicklung von mehreren Seiten aus darzustellen und anhand der Einzelzüge zu einem Gesamturteil zu kommen. Die Regionalpolitik könnte sich ein solches Kriterium schaffen, indem sie die Entwicklung des realen Bruttosozialprodukts mit dem Verteilungsmaßstab der Lorenzkurve kombiniert: Sobald das Durchschnittsrealeinkommen der Bevölkerung in einer Periode steigt und dabei gewisse Verteilungsvorstellungen beachtet werden, nach denen kein personelles Einkommen eine festgelegte Größe unterschreiten darf (Fürsorgerichtssatz) und die Einkommenspyramide eine bestimmte Gestalt haben soll, wäre die Regionalpolitik erfolgreich. Allerdings ist es erforderlich, in einer Bewertungsskala eine Rangordnung der Situationen aufzustellen, die durch eine widersprüchliche Entwicklung beider Maßstäbe gekennzeichnet sind. Diese Rangordnung könnte entscheiden, ob

1 vgl. dazu S.25 ff

z. B. eine Steigerung des Durchschnittseinkommens bei konstantem Einkommen der Mittelschichten einem gleichbleibenden Durchschnittseinkommen bei wachsendem Einkommen der Mittelschichten vorgezogen werden soll. Daß diese Forderung von der Politik, auf die viele Gruppen Einfluß nehmen, nur ungern und daher unvollkommen erfüllt wird, muß allerdings gesehen werden.

Drittes Kapitel: Die Gestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik in Frankreich

Erster Abschnitt: Grundentscheidungen über die Rolle des Staates

Wie oben (S. 6) dargelegt, umfaßt der Begriff "wirtschaftspolitische Konzeption" in dieser Darstellung neben den Zielen und der Ausgangslage auch die Verfahrensweisen. Im Rahmen dieser Verfahrensweisen sind nun einige Grundentscheidungen über Ausmaß und Art staatlicher Regionalpolitik zu diskutieren.

§ 1 Die grundsätzliche Regelung des Verhältnisses des Staates zu den Wirtschaftseinheiten in der Regionalpolitik

Wenn der Staat sich dazu entschließt, regionale Wirtschaftspolitik zu betreiben, so muß er sich darüber klar sein, welcher Instrumente er sich bedienen will, um die regionale Wirtschaftsentwicklung zu fördern. Beginnt man die Betrachtung der Einwirkungsmöglichkeiten des Staates auf die Wirtschaftssubjekte bei den Mitteln, bei deren Anwendung der Staat den geringsten Druck ausübt und schreitet dann zu immer "eindringlicheren" Methoden fort, so stößt man zunächst auf die der Indoktrination. Hier verändert er die Ziele der Wirtschaftssubjekte, besonders der Unternehmer und sonstigen Leiter der Betriebe, ohne daß er eine

unmittelbare Gegenleistung erbringt. Die Zieländerung bringt die Wirtschaftseinheiten zu einem Verhalten, das den Wünschen des Staates entspricht. Er kann die Änderung der Ziele zuwegebringen, wenn er mit den maßgeblichen Leitern der Wirtschaftseinheiten zusammen Teile der Regionalpolitik festlegt. Dadurch fühlen die Unternehmens- oder Betriebsführungen sich eventuell für die Regionalpolitik verantwortlich, zumal da sie selber auch Gedanken zur Regionalpolitik beitragen können. Die Mitwirkung an der Planung dieser Politik eröffnet ihnen unter Umständen mehr Einblick in die Notwendigkeiten und Zusammenhänge der regionalen Entwicklung und überwindet beim persönlichen Kontakt zu den an der Politik beteiligten Stellen der staatlichen Verwaltung eventuelle Voreingenommenheiten zwischen Staatsverwaltung und Wirtschaftseinheiten. Die französische Regionalpolitik wendet dieses Mittel an; in ihrer Terminologie wird es als "Prinzip der Adhäsion" bezeichnet.

Es erscheint durchaus denkbar, daß der Staat sich zwar nicht mit einer solchen Beeinflussung der Ziele der Wirtschaftssubjekte zufrieden gibt, daß er aber dennoch seine Rolle bei der regionalen Entwicklung darauf beschränkt, ihren Rahmen zu setzen. Dann kann er seine Aufgabe als erfüllt ansehen, wenn er Rahmengesetze erläßt, die sich mit dem Landschafts- und Gewässerschutz, der Schaffung von Stellen der staatlichen Verwaltung, die die Privaten bei der wirtschaftlichen Erschließung der Region unterstützen sollen, oder auch damit befassen, den Bodenerwerb für Industrialisierungszwecke und für den Bau von Wohnungen zu erleichtern. Ein Staat, der seine regionale Wirtschaftspolitik auf Maßnahmen dieser Art beschränkte, käme der alten liberalen Vorstellung sehr nahe, nach der bei Verzicht auf wesentliche staatliche Eingriffe die vom Eigeninteresse geleiteten Entscheidungen der Einzelnen den größtmöglichen Nutzen sowohl für die einzelnen Wirtschaftssubjekte wie für die Allgemeinheit erbringen.

Er kann aber auch die Wirtschaftsentwicklung der Gebiete seines Territoriums in stärkerem Maße beeinflussen, indem er durch Investitionen in der Infrastruktur die Anziehungskraft von Landesteilen auf die private Wirtschaft wesentlich vergrößert, und er vermag noch ein Übriges zu tun, wenn er die Unternehmen bzw. Betriebe, die sich in bisher wenig entwickelten Zonen niederlassen wollen, subventioniert. Solche Subventionen können in den verschiedensten Formen auftreten: In Steuervorteilen, Frachtprüferenzen auf öffentlichen Verkehrsmitteln, Exportunterstützungen, Prämien, Beihilfen für den Bau von Betriebs- und Wohngebäuden, Zinsverbilligungen für aufgenommene Kredite usw. Wenn der Staat diesen Weg eines fühlbaren Eingreifens wählt, so schließt er dennoch den freien Entschluß seiner Wirtschaftssubjekte nicht aus; er beeinflußt allerdings ihre Entscheidung, indem er die Gewinnchancen eines Betriebes in den unentwickelten Gebieten durch seine Manipulation vergrößert. Das Verhalten, das der Staat hier zeigt, steht dem des alten, liberalen Staates näher als dem eines Staates, der seine Ziele mit Zwangsmaßnahmen durchsetzt; man könnte ihn als "aufgeklärt-liberalen Staat" charakterisieren, der zwar anerkennt, daß das Eigeninteresse der Menschen zu einem für die Allgemeinheit günstigen Lauf der Dinge führen kann, jedoch nur dann, wenn die Daten für das Verhalten der Wirtschaftssubjekte so gesetzt sind, daß das Interesse der Einzelnen auf das Allgemeinwohl hin "kanalisiert" wird.

Schließlich kommt es auch vor, daß ein Staat sich nicht damit begnügt, das Interesse seiner Bürger so zu lenken, daß mit deren freiem Willen das gemeine Wohl gefördert wird, sondern daß er sie unter Gewaltanwendung mit Ge- und Verboten zwingt, zur Wirtschaftsentwicklung bestimmter Landesteile beizutragen. Am vollkommensten kann diese Methode von einem Staat angewandt werden, der den Wirtschaftsprozeß ganz in seiner Hand

hat. Als Beispiel sei hier die Sowjetunion genannt, die während des zweiten Weltkrieges bedeutende Teile ihrer Schwerindustrie vor den deutschen Truppen nach Mittelasien verlagerte und damit der Entwicklung dieses Gebietes einen starken Impuls gab. Aber es ist nicht notwendig, Beispiele für die hier betrachtete Methode so weit entfernt zu suchen. Auch in Staaten, deren System uns näher steht, und auch in dem Land, dessen regionale Wirtschaftspolitik Gegenstand dieser Analyse ist, in Frankreich, kennt man das Mittel des Zwanges, das in verschiedenen Abstufungen angewandt wird. Der Entscheidungsfreiheit, die den privaten und teilweise auch den in Staatseigentum stehenden Unternehmen hinsichtlich der Verlagerung und des Aufbaues neuer Betriebe in diesem Land formal zugebilligt wird, sind Grenzen gezogen, weil die Unternehmen ihre Vorhaben mit dem Staat abstimmen müssen. Für die privaten Unternehmen ist diese Abstimmung wichtig vor allem, weil der Staat "Unternehmer, insbesondere ... der einflußreichste Bankier im Lande"¹ ist. Wenn sie sich nicht nach seinen Wünschen richten, laufen sie Gefahr, seine Unternehmen als Abnehmer zu verlieren und bei der Kreditvergabe nicht wie gewünscht berücksichtigt zu werden. Ähnlich ist die Lage derjenigen Staatsunternehmen, die sich als Unternehmen, nicht aber als öffentliche Versorgungsbetriebe² am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr beteiligen. Hier ist vor allem an das sofort nach dem Krieg nur aus politischen Gründen enteignete, heute als Régie Nationale des Usines Renault firmierende Unternehmen zu denken. Viel deutlicher als bei den privaten und bei staatlichen Unternehmen wie Renault ist die Überordnung staatlicher Wünsche über das rein kaufmännische Denken bei den öffentlichen Versorgungsunternehmen (z.B. EDF, GdF). Diese sind an die wirtschaftlichen Pläne des Staates in regionalpolitischer und quantitativ-wachstumsmäßiger Hinsicht gebunden

1 H.St. Giraud, o.s.O., S. 27

2 z.B. Électricité de France, Gaz de France

und verpflichtet, sich nach dem öffentlichen Wohl als ihrer Leitmaxime zu richten. Ihre Bedeutung erhellt daraus, daß zu Beginn der 60er Jahre die staatlichen Unternehmen 13% der Erwerbstätigen beschäftigten und 15% des Bruttosozialprodukts erzeugten.¹

In der Praxis findet man im allgemeinen die vier Typen der regionalen Wirtschaftspolitik, die hier behandelt wurden, nicht in sozusagen chemischer Reinheit vor. Im Gegenteil, die reale Regionalpolitik verzichtet nicht darauf, die einzelnen Typen zu einer den im Lande herrschenden Verhältnissen entsprechenden, möglichst effektiven Mischung zu verbinden. Das gilt auch für Frankreich.

Man muß sich der Frage zuwenden, was eigentlich der "Staat" ist, der die regionalpolitischen Maßnahmen ergreift. Ist es die Gemeinde, ist es eine zentrale Instanz des Landesteiles, ist es die oberste Ebene der Staatsführung? Warum sollte es nicht möglich sein, eine regionale Entwicklungspolitik nur auf der lokalen und regionalen Ebene zu betreiben, wenn die Notstände räumlich so eng begrenzt sind, daß die Zentralregierung es nicht für nötig hält, hier einzugreifen? Dabei besteht allerdings die Gefahr, daß die Maßnahmen, die ein Landesteil autonom durchführt, einem anderen Gebiet desselben Staates Schaden zufügen, wenn sie nicht vorher mit den Autoritäten dieser Zone abgestimmt worden sind. Solche Abstimmungen der Maßnahmen, die in verschiedenen Regionen durchgeführt werden müssen, erfolgen am zweckmäßigsten auf der Ebene des Gesamtstaates, weil hier alle Gesichtspunkte der Teilgebiete zur Geltung kommen und der Gesamtstaat die Kraft hat, eine für alle Regionen verbindliche Entscheidung zu fällen und durchzusetzen. Hierbei kann auch leichter als bei einer Abstimmung auf rein interregionaler Ebene die Gefahr vermieden werden, daß sich unüberbrückbare Widersprüche zwischen den regionalen Wirtschafts- und

1 H. St. Giraud, a.a.O., S.29

Entwicklungsmaßnahmen und der gesamtstaatlichen Wirtschaftspolitik ergeben.

In der Praxis findet sich in Frankreich eine Regelung, derzufolge die Grundzüge der Regionalentwicklungspolitik auf der Zentralebene des Gesamtstaats festgelegt werden. Den Autoritäten der Landesteile kommt es allerdings zu, Vorschläge dafür zu machen, auf welche Weise die Entwicklung ihrer Gebiete vorangetrieben werden soll. Sie haben auch einen Teil der Entwicklungsmaßnahmen in eigener Regie durchzuführen; hier ist an die Schaffung von Industrieflächen, an Hafenbau u. ä. zu denken. Die gesamtstaatliche Zentrale hat daher im wesentlichen die Aufgabe, die in den einzelnen Regionen durchzuführenden Entwicklungsmaßnahmen aufeinander abgestimmt zu halten und einerseits gewisse Großprojekte wie auch in die Kompetenz der Staatsverwaltung fallende Vorhaben selber zu verwirklichen, andererseits bei Maßnahmen, die von anderen öffentlichen oder privaten Stellen durchgeführt werden, für finanzielle Unterstützung zu sorgen.

§ 2 Die Entscheidung über flächendeckende oder punktuelle Regionalpolitik

Weiterhin muß geklärt werden, auf welche Gebiete sich die Regionalpolitik erstrecken soll. Eine Regionalentwicklungspolitik kann sich zum Beispiel auf einige Punkte oder Zonen des Gesamtgebietes eines Staates beschränken. Eine solche Politik wird in der Bundesrepublik auf Bundesebene getrieben, wobei einige Gebiete für förderungswürdig erklärt wurden, wie das Zonenrandgebiet, Berlin und die Bundesausbaugebiete. Auch die Vereinigten Staaten von Amerika sind ein Beispiel dieser Art von Regionalpolitik, da es dort die verschiedensten Programme für einzelne zurückgebliebene Gebiete und für die Anpassung von Wirtschaftszweigen an die Erfordernisse des modernen Marktes gibt, diese Einzelprogramme aber nicht in

eine Regionalpolitik eingebaut sind, die das gesamte Bundesterritorium umfaßt. Die andere Art einer regionalen Wirtschaftspolitik umfaßt das gesamte Staatsgebiet und entgeht damit leichter der Gefahr, daß von regionalen Maßnahmen unbeabsichtigte Effekte auf andere Regionen ausstrahlen. Welche Spielart der Regionalpolitik ein Land wählen wird, hängt wohl im wesentlichen davon ab, ob die Unterschiede im Stand der wirtschaftlichen Entwicklung nur zwischen einigen wenigen unentwickelten Gebieten und der Masse gutstrukturierten Staatsterritoriums bestehen oder aber ob der größte Teil des Landes hinter einigen wenigen hochentwickelten Zonen mehr oder weniger weit zurückgeblieben ist. Im letzteren Fall genügen punktuelle Maßnahmen nicht mehr; die regionale Wirtschaftspolitik muß das ganze Land umfassen, um zu erreichen, daß sich wieder ein relativ gleichmäßiger Entwicklungsstand im ganzen Land einstellt anstatt das Staatsgebiet in ziemlich scharf getrennte, hochentwickelte Ballungsräume und wirtschaftlich schwache, vergleichsweise dünn besiedelte Gebiete zerfallen zu lassen. Frankreich ist ein solches Land, das deshalb vollständig in Plan-Regionen für die Regionalpolitik aufgeteilt ist. Da die einzelnen Landesteile unterschiedlich weit auf wirtschaftlichem Gebiet entwickelt sind, muß die französische regionale Wirtschaftspolitik ihre Maßnahmen abstufen, damit sie in der beabsichtigten Weise wirksam werden.

§ 3 Die Entscheidung über die Strategie der Regionalpolitik

Für die Regionalpolitik gibt es mehrere Möglichkeiten, auf das Wirtschaftswachstum der in Frage kommenden Landesteile einzuwirken. Zum einen kann sie unterschiedslos alle Vorhaben fördern, die in den betreffenden Gebieten die Entwicklung vorantreiben. Dieses Verfahren wird kurz und treffend als "Gießkannenverfahren" bezeichnet. Zum anderen

kann sie sich dafür entscheiden, ihre finanziellen Mittel "auf angemessen ausgewählte Entwicklungszentren" ¹ zu konzentrieren. Die Gießkannenpolitik verzichtet darauf, die privaten Unternehmen in einer Region zu einer bestimmten Spezialisierung zu zwingen. Sie überläßt es diesen, ihre Produktion auf die regionalen Gegebenheiten einzustellen. Aus diesem Vorgehen der Entwicklungspolitik darf nicht in jedem Fall geschlossen werden, daß sie einer Arbeitsteilung durch Spezialisierung der Unternehmen bzw. Regionen entgegenwirkt, denn sie verlagert die Spezialisierungsentscheidungen von der Ebene der wirtschaftspolitischen Planung auf die der Unternehmensführung. Wenn die von der Gießkannenpolitik geförderten Unternehmen die ökonomischen Daten und Zukunftsentwicklungen richtig erkennen und für sich selbst daraus zutreffende Folgerungen ziehen, ist die Gießkannenpolitik nicht abzulehnen. Wenn aber die Wirtschaftssubjekte als Reaktion auf diese Politik notwendige Anpassungen an den Markt hinausschieben oder falsche Standort- bzw. Spezialisierungsentscheidungen treffen, dann wird die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Produktion nicht erhöht und eine von der Regionalpolitik angestrebte Spezialisierung der einzelnen Landesteile ist behindert. Es ist hier die Frage zu stellen, warum die französische regionale Wirtschaftspolitik zwar vorsieht, daß die Regionen sich auf bestimmte Gebiete spezialisieren sollen und daß die Unternehmen des öffentlichen Bereichs zur Beachtung dieser Planungen anzuhalten sind, andererseits aber privaten Unternehmen freie Hand läßt. - Die Gießkannenpolitik kann auch langfristig aus einer räumlichen Konzentration der Wirtschaftsentwicklung zu erwartende Kostensenkungen verzögern oder sogar verhindern. Ein Vorteil dieser Methode ist allerdings, daß sie unter Umständen zunächst regionale Einkommensunterschiede in

1 F. Perroux, L'économie du XX^e siècle. Paris 1961. S. 177 (Übers. v. Verf.)

höherem Maße ausgleicht als eine Politik strikter Mittelkonzentration.¹ Die Gießkannenmethode der Regionalpolitik anzuwenden liegt wegen der breiten Streuung ihrer Wirkungen besonders dann nahe, wenn ein Gebiet von einer allgemeinen Rezession betroffen wird und unbedingt sofort und in einem großen Ausmaß geholfen werden muß, um soziale Schäden zu vermeiden. Eine langandauernde Entwicklungspolitik läßt sich jedoch schon deshalb nicht allein auf der Basis des Gießkannenverfahrens durchführen, weil dafür sehr hohe Summen erforderlich sein würden und die öffentlichen Mittel, gemessen an allen Anforderungen, knapp bemessen sind. Die wirtschaftliche Entwicklung eines Gebietes sollte daher auf dem Weg der Schaffung von Wachstumszentren versucht werden, während die Gießkannenpolitik als Mittel gegen konjunkturbedingte übergroße Nachfragerückgänge anzuwenden ist. Sobald wegen langfristiger Nachfragerückgänge Umstellungen des Produktionsprogramms von Unternehmen erforderlich sind, genügt eine Gießkannenpolitik nicht, wenn sie nicht mit Maßnahmen verbunden ist, die die notwendigen Produktionsänderungen herbeiführen.

Frankreich sieht sich in seiner regionalen Wirtschaftspolitik zwei unterschiedlichen Problemen gegenüber, die beide eine andere Art von Regionalpolitik nahelegen: Auf der einen Seite leidet es unter empfindlichen Disparitäten der Wirtschaftsentwicklung zwischen seinen Landesteilen, von denen einige mit allem Recht wirtschaftliche Notstandsgebiete genannt werden können; auf der anderen Seite steht die französische Wirtschaft immer mehr im Wettbewerb mit den Erzeugnissen anderer Länder. Der Wettbewerbsdruck dürfte auch nach einem Bruch des EWG-Vertrags nicht erheblich nachlassen, weil eine liberale Außenhandelpolitik weiterhin Ziel der französi-

1 F. Perroux, L'économie du XX^e siècle. Paris 1961. S. 177

schen Wirtschaftspolitik bleiben soll.¹

Dieser Wettbewerb fordert eine Wirtschaft, die durch ihre Modernität konkurrenzfähig ist. Das Problem der im Wachstum weit zurückgebliebenen Regionen macht eine Politik notwendig, die erst einmal solche Industriezweige entwickelt, von denen wachstumsfördernde Wirkungen auf die übrige Wirtschaft ausgehen. Der günstigste Weg dazu ist die Konzentration auf einige Pole, von denen die Entwicklung dann ausstrahlen kann. In vielen entwickelten Regionen jedoch erfordert das Wachstumsproblem eine andere Lösung: In diesen Regionen haben Industrien große Bedeutung, die veraltete Produktionsmethoden anwenden oder deren Produkte aufgrund der Substitution durch andere Güter einen schrumpfenden Absatz aufweisen. Bei einer solchen Sachlage ist eine Politik, die ihre Mittel nur auf einige Pole konzentriert, nicht so sehr zu empfehlen wie ein Verfahren, das unter Beachtung der notwendigen Strukturänderungen mit seinen Mitteln alle betroffenen, über die Region hin verstreuten Betriebe zu erreichen sucht.² Der Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, daß es eine größere Breitenwirkung auf die durch das große Gewicht der "kranken" Wirtschaftszweige gekennzeichneten Regionen ausübt als das Verfahren selektiver Mittelkonzentration.

Diese Sachlage bringt die französische regionale Wirtschaftspolitik dazu, beide Aufgaben gleichzeitig anzugehen und beide Verfahren der regionalen Entwicklungspolitik parallel anzuwenden. In den Gebieten, die einer industriellen Entwicklung bedürfen, wird die Industrialisierung durch bestimmte Maßnahmen gefördert. Innerhalb dieser unentwickelten Regionen wird die Förderung der industriellen Entwicklung gewisser Orte, an denen Pole entstehen sollen, be-

1 Pressekonferenz des Staatspräsidenten de Gaulle vom 9. Sept. 1965. In: Französische Botschaft, "Informationsblätter" Bad Godesberg. Nr. 326. 15. Sept. 1965 S. P2 f

2 Ein Widerspruch zum oben (S.89) Gesagten besteht nicht, da für die hier genannten Gebiete eine Politik empfohlen wird, die zwar möglichst viele Betriebe zu fördern versucht, dabei aber nicht auf gezielte Maßnahmen zugunsten von Wachstumszentren verzichtet.

sonders intensiv gehandhabt. Diese müssen eine hohe Arbeitslosigkeit aufweisen oder einen so großen Bevölkerungszuwachs, daß in absehbarer Zukunft eine große Arbeitslosigkeit zu befürchten ist, wenn nicht die Zahl der Arbeitsplätze erhöht wird. Weiterhin wird gefordert, daß diese Orte die Voraussetzungen bieten, die für eine Erweiterung bzw. Neuansiedlung von Unternehmen erforderlich sind.¹ Gleichfalls unterstützt man die Modernisierung und Umstellung der Wirtschaft in den Gebieten, die eine durch das Gewicht veralteter Produktionen gekennzeichnete Wirtschaftsstruktur aufweisen, indem alle Betriebe, die bestimmte Modernisierungs- und Umstellungsmaßnahmen durchführen, dabei gemäß den gesetzlichen Möglichkeiten unterstützt werden. Hier wird nach dem Gießkannenprinzip verfahren. Auch, wo die Wirtschaft sich übermäßig konzentriert (Paris), versucht man, ihr Wachstum durch Förderung der Verlagerung von Produktionsstätten unter Anwendung des Gießkannenprinzips zu regulieren.

Zweiter Abschnitt: Die praktische Durchführung der regionalen Wirtschaftspolitik in Frankreich

§ 1 Die zugrunde liegende Planung

Die regionale Wirtschaftspolitik sowohl in den unentwickelten wie in den Gebieten, die zwar weiter entwickelt sind, deren Wachstum aber der Förderung und Leitung bedarf, ist ohne eine Planung nicht vorstellbar. Um ein möglichst großes Wachstum der gesamten Volkswirtschaft zu erreichen, müssen u. a. Zonen, deren un gelenktes weiteres Wirtschaftswachstum mit großen externen Nachteilen verbunden wäre (Raum von Paris), von Unternehmen entlastet werden, deren

1 J. Lajugie, Aménagement du territoire et développement économique régional en France (1945-1964). In: "Revue d'économie politique" Jg. 74, Nr. 1 Januar-Februar 1964. S. 330

Wachstum in anderen Gebieten die Wirtschaftsentwicklung in größerem Maße fördern und dort zu auf die Dauer geringeren externen Kosten führen würde. Da jedoch das Wachstum dieser Gebiete durch die Aussiedlung von Unternehmen aus Ballungsorten allein nicht ausreichend unterstützt würde, muß auch das Wachstum dort bereits bestehender oder entstehender Unternehmen gefördert werden. So stellte die Regionalpolitik in Frankreich seit den Jahren des 3. Wirtschaftsplans (heute "plan de modernisation et d'équipement" genannt) Pläne zur Entwicklung der Wirtschaft in den einzelnen Landesteilen auf. Die Einzelpläne sind daraufhin ausgerichtet, die Produktivität der Wirtschaftseinheiten in den jeweiligen Gebieten zu steigern, wirtschaftsstrukturelle Einseitigkeiten zu mildern und die Wirtschaftsentwicklung dem Gesamtinteresse des Landes entsprechend zu lenken.

In einem Land wie Frankreich, das seine wichtigen wirtschaftlichen Probleme nach Plänen lösen will, Probleme, auf die man erst nach und nach stieß, bleibt es nicht aus, daß die Regionalpolitik in mehreren Planungen immer oder explizite auftaucht. Diese Planüberschneidungen konnten vor allem deshalb nicht ausbleiben, weil für Planarten, die sich mit verschiedenen Aspekten der französischen Wirtschaftsentwicklung befaßten, auch verschiedene Bürokratien oder Planungsstäbe entstanden, die miteinander nur wenig Kontakt hatten. Im Verhältnis der Bürokratien scheint es sogar Machtkämpfe und Eigenbröteleien gegeben zu haben. Da jede dieser Behörden eigene Ergebnisse erarbeitete und in Plänen zusammenfaßte, kann die französische Regionalpolitik undurchsichtig scheinen. Deshalb sollen hier die für die regionale Wirtschaftspolitik wichtigen Planarten dargestellt werden.

I. Teil: Die Planarten

1.) Zunächst ist zu nennen der Nationale Raumordnungsplan (Plan d'aménagement du territoire) des Bau-Ministeriums, der 1962 veröffentlicht wurde. Dieser Plan folgt dem Leitbild der Wachstumspole und führt Infrastrukturmaßnahmen für die verschiedenen Regionen auf.

2.) Von großer Bedeutung sind die Wirtschaftspläne (plans de modernisation et d'équipement) und die damit verbundenen "tranches opératoires" (s. S. 94). In ihnen setzen Regierung und Parlament der französischen Wirtschaft Etappenziele auf dem Wege zur Steigerung des Sozialprodukts. Sie werden im Generalplankommissariat (Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité) ausgearbeitet.

3.) Schließlich sind die Pläne zu nennen, die sich ihrem ganzen Inhalt nach mit der regionalen Wirtschaftspolitik befassen: die Regionalpläne. Auch diese Pläne wurden im Generalplankommissariat redigiert, das an ihrer Ausarbeitung regionale Stellen beteiligte. Die Regionalpläne gehen, wie auch der Nationale Raumordnungsplan, von dem Modellbild der Entwicklungspole aus und führen die Vorhaben auf, die zur Belebung der regionalen Wirtschaft im Zusammenhang mit der gesamtfranzösischen Volkswirtschaft geeignet sind: Infrastrukturvorhaben, neu anzusiedelnde Wirtschaftszweige, Schaffung von Siedlungsschwerpunkten, wobei man die durchzuführenden Projekte nach Prioritätskriterien auszuwählen bestrebt ist.¹

Im Unterschied zu den unter 2.) und 3.) aufgeführten Planungen ist der Nationale Raumordnungsplan niemals in Kraft getreten. Er hat heute nur noch insofern Wert, als er zeigt, welche Maßnahmen im einzelnen zu einer Belebung der regionalen Wirtschaft geeignet sind.

¹ Commissariat Général du Plan d'équipement et de la productivité. Premier rapport de la commission nationale de l'aménagement du territoire 1964. Paris. 21. September 1964. S. 118

Für die Wirtschaftspolitik besitzen also der Wirtschaftsplan und die Regionalpläne des Generalplankommisariats Relevanz. Beide Planungen liefen bis in den Beginn der 60er Jahre parallel; so konnte Bauchet noch 1962 sagen: ¹ "Bis jetzt bestehen zwei Bereiche nebeneinander, die nur ausnahmsweise verbunden werden: der eine, der die ganze Nation umfaßt, ist aufgebaut auf sektoralen Perspektiven: Produktion, Konsum, Investitionen, die ... nicht rationell nach Regionen aufgeteilt werden, der andere der Regionalprogramme, die die Standortwahl für die Infrastrukturen des Bildungswesens, der Ansiedlungen und der Gesundheitsfürsorge auf der Grundlage von Schätzungen der örtlichen Bedürfnisse ... festlegen." Man kann wohl sagen, daß der allgemeine Wirtschaftsplan eine unmittelbarere, dringlichere Bedeutung für das praktische Verhalten der Regionalpolitik und der Wirtschaftssubjekte hat, denn die Ziele des Wirtschaftsplanes sollen in relativ kurzer Zeit erreicht werden. Demgegenüber setzt der Regionalplan keine Fristen; die "Vorhaben und Empfehlungen sind nicht an einen Zeitplan gebunden und (nicht, d. Verf.) mit Finanzierungshinweisen versehen" ²; man darf daraus aber nicht schließen, daß er unwichtiger sei als der Wirtschaftsplan. ³ Denn im Rahmen der aufeinander folgenden allgemeinen Wirtschaftspläne werden sukzessive die in den Regionalplänen vorgesehenen Projekte verwirklicht. Dies geschieht mittels der Tranches opératoires, die den gleichen Zeitraum umfassen wie der allgemeine Wirtschaftsplan, in dessen Rahmen sie sich fügen.

Die Tranches opératoires umfassen Vorhaben, die nach Prioritätskriterien ausgewählt wurden. ⁴ Auf die näheren Umstände des Verfahrens der Tranches opératoires wird weiter unten eingegangen werden (S. 175 f).

1 P. Bauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962. S. 214 (übers. v. Verf.)

2 P. Viot, a. a. O., S. 6 (übers. v. Verf.)

3 vgl. H. St. Giraud, a. a. O., S. 110

4 P. Viot, a. a. O., S. 6

Wenn man die Art und Weise betrachtet, in der die französische regionale Wirtschaftspolitik die Vorhaben ermittelt, die sie durchzuführen hat, so scheint es sinnvoll, sich zunächst den Methoden zuzuwenden, mit denen die regionalen Entwicklungspläne aufgestellt werden.

II. Teil: Die langfristige Planung

Die Regionalpläne sollen für ihre Region angeben, welche Wirtschaftszweige hier am besten gedeihen und das wirtschaftliche Wachstum unter Berücksichtigung der Entwicklung der Gesamt-Volkswirtschaft am meisten fördern, und welche Maßnahmen dazu im einzelnen ergriffen werden müssen. Bei diesen Plänen liegt also in der Hauptsache ein Optimierungsproblem vor. Bei der Entscheidung, welche regionalpolitischen Vorhaben durchgeführt werden sollen, liegt die Anwendung von Optimierungsmodellen - sie sagen aus, "welche unter den faktisch möglichen Handlungen, Zuständen oder Entwicklungen die optimalen sind" ¹ - nahe.

Ein vollständiges Optimierungsmodell für die Regionalpolitik müßte enthalten: "eine Zielfunktion; Informationen über die Struktur der Realität und über die Wirkungen der Instrumente; Bedingungen faktischer und normativer Art, die den Bereich der zulässigen Lösungen begrenzen." ² Aus technischen Gründen muß ein solches Modell mit makroökonomischen Größen arbeiten. ³

In der französischen Praxis bestehen bei Aufbau und Anwendung eines makroökonomischen Regionalmodells, das die Grundlage für die Optimierungsentscheidungen bilden könnte, große Schwierigkeiten. So war es "bisher nicht möglich, Regionalstatistiken aufzustellen, die nach Auf-

1 H. K. Schneider, Modelle für die Regionalpolitik, a. a. O., S. 3

2 Ebenda, S. 21

3 P. Bauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962, S. 220

bau und Nomenklatur der gesamtwirtschaftlichen Statistik entsprechen." ¹ Man versucht allerdings, zumindest einige Größen der gesamtwirtschaftlichen Statistik auch regional zu erfassen. Aber auch dann, wenn die regionale Statistik genügend entwickelt sein wird, wird man sich der Tatsache gegenübersehen, daß selbst die Input-output-Beziehungen der Produktion nicht einfach aus dem Wirtschaftsplan in die regionalen Berechnungen übernommen werden können: Die nationalen Beziehungen zwischen inputs und outputs sind Durchschnitte des ganzen Landes. Da wegen der unterschiedlichen regionalen Nutzungsmöglichkeiten der Ressourcen viele Produktionsverfahren in bestimmten Gebieten geringere Kosten verursachen als in anderen Zonen, werden häufig Güter nach regional unterschiedlichen Produktionsverfahren erzeugt. Aus diesem Grunde können in den einzelnen Regionen andere Beziehungen gelten als die einen gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt darstellenden Größen des Wirtschaftsplans. Außerdem wird man der Unmöglichkeit gegenüberstehen, technischen Fortschritt und Produktivitätsveränderungen mit Sicherheit vorauszusagen. Auch wenn es gelingt, Verfahren zu entwickeln, die die Ermittlung der regionalen Input-output-Beziehungen und des zukünftigen technischen Fortschritts erlauben, müssen die derzeit noch nicht vollständig lösbaren Probleme gemeistert werden, die daraus entstehen, daß die Regionalentwicklung teilweise von politischen Entscheidungen abhängt. Diese Entscheidungen können so oder so ausfallen, wobei die sachlichen Gründe, die für die Entscheidungsalternativen vorgebracht werden, gleiches Gewicht haben können. Solche Entscheidungen sind durch mathematische Modelle nicht oder nur als "Kann-Lösung" im voraus zu ermitteln. Selbst dann, wenn die Bedingungen, die sich innerhalb einer Region ihrer

1 E. Betout-Mosse, La comptabilité nationale dans la préparation du IV^e plan. Extrait des études de comptabilité nationale. Hrsg. Ministère des Finances et des affaires économiques. - SEEF, INSEE. Paris 1963. S. 300 (übers. v. Verf.)

Entwicklung bieten, auf längere Zeit hin feststünden, hätte eine Regionalentwicklungspolitik so lange keinen festen Boden unter sich, wie sie nicht über die das regionale Wachstum beeinflussenden außerregionalen, d. h. nationalen und europäischen Entscheidungen unterrichtet wäre, die in der Zukunft getroffen werden müssen.¹

Angesichts dieser Schwierigkeit kann man sagen, daß zwar anhand simplifizierender Modelle, die nur wenige Züge der Wirklichkeit tragen, bestimmt werden kann, welche Produktionen und Infrastrukturvorhaben unter den Modellvoraussetzungen einer Region den größten Entwicklungsvorteil bringen werden; der *P r a x i s* aber ist diese Aussage weithin unmöglich: "Die Techniken der territorialen Planifikation sind noch sehr wenig entwickelt: ihr Fortschritt hängt seinerseits von dem zahlreichen Zweige der Sozialwissenschaften ab, besonders von dem der Nationalökonomie und der Soziologie, und vom Aufbau eines sehr bedeutenden Beobachtungsapparats, von Statistiken und Forschungen."² Die regionale Wirtschaftspolitik wird also nicht nur durch die grundsätzlichen Schwierigkeiten einer langfristigen Planung erschwert, sondern sie trifft auch auf Probleme, die im augenblicklich ungenügend fortgeschrittenen Stand der Wissenschaft begründet sind.

Trotzdem: "Für langfristig rationale Investitionsentscheidungen der öffentlichen Hand braucht man eine klare Vorstellung von jener künftigen Standortstruktur, die ein maximales Sozialprodukt nach Jahren ermöglicht."³

1 P. Bauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962, S. 220

2 J. Lerouge, La planification régionale du territoire en France. Hrsg. Ministère de la Construction. Paris. o. J. (nach April 1964) S. 9 (übers. v. Verf.)

3 H. Giersch, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Andreas Predöhl aus Anlaß seines 70. Geburtstages gewidmet. Hrsg. von H. Jürgensen. Göttingen 1964. S. 390

Die regionale Wirtschaftspolitik versucht, zu dieser klaren Vorstellung zu kommen, indem sie sich im wesentlichen auf ökonomische Partialuntersuchungen stützt.

Für die einzelnen Unternehmen ergeben sich dadurch Abweichungen von derjenigen Standortstruktur, die ein (unter Beachtung der oben erörterten Einschränkungen) maximales Sozialprodukt nach einer bestimmten Anzahl von Jahren ermöglicht, dass in der privatwirtschaftlichen Kostenrechnung die externen Kosten, die sie anderen Wirtschaftseinheiten verursachen, sowie die Kostenersparnisse, die ihnen von solchen Betrieben geboten werden, nicht erfaßt sind. Damit für die Wirtschaftseinheiten die Vor- und Nachteile der möglichen Standorte genauer einschätzbar werden und damit so die von der Regionalpolitik gewünschte Standortstruktur entstehen kann, muß die Politik danach streben, zu erreichen, "daß die Kostenminimierung der Firma auch die der Allgemeinheit ist. Dazu ist nötig, daß die (öffentlichen, d. Verf.) Dienstleistungen den Unternehmen zu ihren wirklichen Kosten verkauft werden." ¹ Da die Energie- und Transportkosten in Frankreich zwischen verschiedenen Gebieten teilweise ohne wirtschaftlich sinnvolle Gründe differenziert seien, verlangt Bauchet "eine bessere Koordinierung und eine Anpassung der Preise" ², um die relative Situation der verschiedenen Regionen den tatsächlichen Kosten entsprechend zu ändern. Auch die sozialen Kosten der Arbeitskraft werden den Unternehmern nicht überall nach dem Veranlassungsprinzip angelastet, weswegen "in gewissen Regionen, wo diese Dienste in größerem Umfang vom Gesamtstaat finanziert werden, die Unternehmen wahre Renten beziehen". ³

1 P. Bauchet, La Planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962, S. 217 (übers. v. Verf.)

2 Ebenda, S. 218 (übers. v. Verf.)

3 Ebenda, S. 218 (übers. v. Verf.)

Besonders Ballungszonen locken Unternehmen wegen der hier vermuteten Vorteile an und führen häufig zu einer Diskrepanz der Kosten, die in der Kostenrechnung des einzelnen Unternehmens erfaßt sind und der Kosten, die eine Produktion sowohl dem Unternehmen als auch anderen Wirtschaftseinheiten und der öffentlichen Hand verursacht. Nach Ansicht Hirschmans werden jedoch diese Vorteile von den Wirtschaftssubjekten in der Regel überschätzt.¹

Eine regionale Wirtschaftspolitik muß mithin danach streben, Unternehmen an den Standorten anzusiedeln, an denen das Verhältnis von Gesamterträgen und Gesamtkosten für die Volkswirtschaft das günstigste ist. Damit die wirtschaftliche Aktivität der Region durch die Ansiedlung von Unternehmen wachsen kann, muß dafür gesorgt sein, daß das Hinterland mit dem Ansiedlungsort, der als Wachstumspol wirken soll, durch ausgebaute Verkehrs- und Nachrichtenlinien verbunden ist.

A. Die Auswahl der Branchen

Robert zeigt, wie stagnierende Gebiete durch eine Entwicklung von Unternehmen stark wachsender Branchen ihr Wohlstandsniveau heben können.² Es müssen Gewerbe- und Industriezweige gefunden werden, die für die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Gegebenheiten der Gebiete geeignet sind. Im einzelnen sind hierbei folgende Schritte erforderlich: 1.) Zunächst ist es notwendig, die Branchen festzustellen, für die in der Zukunft ein steigender Absatz erwar-

1 A. O. Hirschman, Interregional and International Transmission of Economic Growth. In: Friedman, John und William Alonso (Hrsg.) Regional Development And Planning - A Reader. Cambridge, Mass. 1964, S. 625

2 Ph. Robert, Spécialisation industrielle et expansion régionale. In: "Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée." Série L. No. 11. Structure et croissance régionale (Colloques 1961 - 1962 de l'Association de Science régionale de Langue Française). Paris 1962. S. 110 ff

tet werden kann. Unter diesen müssen die Gewerbe-
zweige herausgefunden werden, die am engsten mit dem wirtschaft-
lichen Fortschritt verbunden sind und daher günstige Aus-
wirkungen auf die Wirtschaft der Zone versprechen.

Zur Feststellung der Wirtschaftsbereiche, die eine be-
friedigende Nachfrageentwicklung vermuten lassen, kann man
in einer vergangenheitsorientierten Betrachtung die Wachs-
tumsraten der letzten Jahre bei den verschiedenen Gewerbe-
zweigen vergleichen. Auch ein anderes Verfahren ist mög-
lich: man kann langfristige Voraussagen über die Entwick-
lung der Nachfrage erstellen, der sich die einzelnen Bran-
chen gegenübersehen. Hierbei kann auf die Arbeiten des Ge-
neralplankommissariats und die statistischen Berichte von
SEEF und INSEE zurückgegriffen werden. Robert fordert, an-
hand von Übersichten über Angebot und Nachfrage bei den
"Branchen mit Zukunft" zu einer europäischen Investitions-
planung zu kommen, um exzessive Konkurrenz und Überinvesti-
tionen zu vermeiden. Der Ausdruck "Planung" steht hier
euphemistisch für "Kontrolle" auf europäischer Ebene. Es
besteht die Gefahr, daß eine solche Kontrolle auf die
Dauer die Wirkungen eines Mengenkartells entfaltet. Sie
würde dann für die Abnehmer dieser Branchen nachteilige
Wirkungen haben, die nicht in diesem Maße auftreten wür-
den, wenn ohne europäische "Investitionsplanung" etwa
gleichstarke Anbieter aufträten. Außerdem muß bedacht wer-
den, daß in einer expandierenden Branche Überkapazitäten
nicht so leicht entstehen wie in nicht expandierenden
Branchen und eine "exzessive Konkurrenz" nicht so schnell
befürchtet werden muß.

Es genügt allerdings nicht, nur generell Branchen mit
Zukunft festzustellen; auch die Gegebenheiten am als Ent-
wicklungspol vorgesehenen Ort müssen berücksichtigt wer-
den. Die Regionalplanung ermittelt, welche Tatbestände
eine Region besonders begünstigen bzw. belasten: Man
stellt die Art der tatsächlichen oder möglichen Primär-
produktion in Rechnung, d. h. Art und Menge der Bodenschät-

ze und landwirtschaftlichen Kulturen, man prüft die Möglichkeiten der Entfaltung des tertiären Sektors, d. h. ob eine Region zum Fremdenverkehrsgebiet bzw. Zentrum sonstiger Dienstleistungen prädestiniert ist, und man macht sich ein Bild von den Möglichkeiten, die Arbeitskraft besser zu qualifizieren, d. h. davon, welche Vorteile regionale Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen dem Landesteil bieten. Weiter wird bei der Aufstellung des Regionalplans berücksichtigt, ob das Gebiet in der Nähe großer Märkte in Frankreich oder außerhalb seiner Grenzen liegt, ob wichtige Verkehrsadern es berühren oder durchqueren. Außerdem wird darauf geachtet, ob und welche Wirtschaftseinheiten des sekundären Sektors bereits in der Region angesiedelt sind und wo Zentren des Dienstleistungsbereichs und der öffentlichen Verwaltung bestehen. Schließlich - und dieser Gesichtspunkt hat für die Entwicklung ein besonders großes Gewicht - wird ermittelt, in welcher Größenordnung sich die Bevölkerung der Region entwickeln wird. Hierbei bietet sich ein doppelter Aspekt: Eine gut ausgebildete zahlreiche Bevölkerung ist eine große Erleichterung für die wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes, andererseits verschärft ein zu starkes Bevölkerungswachstum das Arbeitslosigkeitsproblem der Region und erzwingt verstärkte Entwicklungsanstrengungen. Die Entwicklung des Arbeitsangebots einer Region kann man vorauszuschätzen versuchen, wenn man das durchschnittliche Heiratsalter, den heiratenden Prozentsatz der Bevölkerung, die durchschnittliche Kinderzahl der Ehepaare kennt und indem man, wie es in Frankreich getan wird, die in den letzten Jahren geltenden Tendenzen in die Zukunft hinein projiziert. Für das Arbeitsangebot sind weiterhin wichtig: die Länge der Schul- und sonstigen Ausbildungszeit, die Militärdienstzeit, das Pensionsalter und die wahrscheinliche Entwicklung der Frauenarbeit. Außerdem müssen die Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden, die dadurch entstehen, daß die ihre Produktivität erhöhenden Wirtschaftseinheiten Arbeitskräfte an andere Betriebe ab-

geben können. Dies wird in großem Umfang bei der Landwirtschaft eintreten, die heute noch einen relativ großen Anteil der Bevölkerung ¹ umfaßt. Erhält man aber schon aus diesen Angaben nur ungenaue Vorhersagen, die obendrein nur mit großem Mißtrauen betrachtet werden dürfen, weil die Projektion der in der Vergangenheit festgestellten Tendenzen eine Annahme über die Art der Zukunftsentwicklung impliziert, die nicht immer zutreffen muß, so werden sie dadurch noch fragwürdiger, daß je nach der Wahl weiterer Hypothesen die für ein zukünftiges Jahr ermittelte Bevölkerung sich sehr unterschiedlich auf verschiedene Zonen verteilen kann. Auch ist es möglich, je nach der Wahl der Annahmen über die künftigen Absatzmärkte der französischen Landwirtschaft und über den Produktionszuwachs des primären Sektors, sehr verschiedenartige Hypothesen über die mögliche Verteilung der berufstätigen Bevölkerung zwischen den Regionen abzuleiten. ²

In der modernen Wirtschaft gibt es standortgebundene und standortneutrale Betriebe. Für die Ansiedlung der ersteren in einem Gebiet ist Voraussetzung, daß sie dort günstige Bedingungen finden. Ob das der Fall ist, läßt sich anhand der oft schon existierenden Regionalanalysen feststellen. Standortneutral sind nach Robert die Betriebe der meisten Leichtindustrien, die auch durch Trennung von den Ballungsgebieten keine Nachteile erleiden. ³ Zur Standortneutralität eines Betriebes gehört auch, daß die Arbeitsproduktivitäten in der entsprechenden Branche im Entwicklungsgebiet und in den anderen Zonen nicht allzu sehr verschieden, vielleicht sogar durchschnittlich gleich sind. Ist diese Forderung erfüllt, dann ist eine wichtige Voraussetzung für das Gedeihen und die weitere Entwicklung des Betriebes vorhanden. Weiterhin wird durch die Erfüllung dieser Bedingung erreicht, daß die Verwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen in diesem Be-

1 nach Giraud 1962: 38,3 %. H. St. Giraud, a. a. O., S. 49

2 vgl. P. Viot, a. a. O., S. 18

3 Ph. Robert, a. a. O., S. 112

trieb tendenziell nicht zu einem Sinken der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität in der betreffenden Branche führt.

Ob ein Betrieb besser in der einen oder in einer anderen Region angesiedelt oder erweitert werden soll, kann unter bestimmten Voraussetzungen unter Zuhilfenahme der Industriekomplexanalyse festgestellt werden.¹ Die Industriekomplexanalyse ist darauf abgestellt, bestimmte besonders ausgeprägte Abhängigkeiten zwischen räumlich verbundenen Aktivitäten zu erfassen. Sie quantifiziert die zwischen den zur Wahl stehenden Gebieten bestehenden Differenzen verschiedener Kosten, z. B. der Transport-, Arbeits-, Energie- und der allgemeinen Produktionskosten, die von der Produktionsgröße abhängen. Sie muß bei Großkomplexen die aus der räumlichen Verbindung entstehenden Kosteneffekte berücksichtigen. Die Industriekomplexanalyse kann weiterhin den hinsichtlich der Transportkosten optimalen Standort feststellen, der unter dem Einfluß anderer Kostenarten (Standorte mit billiger Arbeitskraft oder Energieversorgung usw.) modifiziert werden kann.² Die Industriekomplexanalyse kann als nützliches Instrument der regionalen Entwicklungsplanung verwendet werden, wenn die Verbindung industrieller Aktivitäten (sei es, daß diese Aktivitäten verschiedene Produktionsstufen eines Gutes bilden oder daß ein Produkt in verschiedenen Industriezweigen weiterverarbeitet wird³) am selben Standort auch langfristig bedeutende Vorteile verspricht. Für die Anwendung der Industriekomplexanalyse müssen Methoden entwickelt werden, die die Ermittlung der kostenwirksamen Vorteile eines für mehrere Aktivitäten gemeinsamen Standorts ermöglichen. Die Bedeutung der Industriekomplexanalyse für die Regionalpolitik wird grundsätzlich jedoch dadurch eingeschränkt, daß der technische Fortschritt es häufig gestattet, die räumliche

1 W. Isard, E. W. Schooler, Industrial Complex Analysis, Agglomeration Economies and Regional Development. In: "Journal of Regional Science". Vol. I, No. 2, 1959, S. 22 ff

2 Ebenda, S. 22

3 Ebenda, S. 20

Verbindung zwischen verschiedenen Fertigungen im Laufe der Zeit zu lockern bzw. ganz aufzugeben. Weiterhin unterläßt die Industriekomplexanalyse fast völlig die Berücksichtigung von Änderungen der Erträge, die durch die Bildung von Industriekomplexen mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

2.) Sind die Gewerbebezüge ermittelt, die - gesamtwirtschaftlich gesehen - eine günstige Entwicklung erwarten lassen und außerdem am vorgesehenen Standort die für eine konkurrenzfähige Produktion erforderlichen Standortvorteile finden, dann müssen die Branchen gefunden werden, die den größten örtlichen Wachstumseffekt (effet d'entraînement) erwarten lassen. Erst dieser Schritt ermöglicht es, das unter den gegebenen Einschränkungen, die oben bei der Erörterung der Ziele dargestellt wurden (s. S. 11 ff), größtmögliche Wachstum zu erreichen. Zu den Wachstumseffekten gehören nicht nur die Wirkungen auf den Einkommenskreislauf, die von den Investitionen in Betrieben ausgehen, die die Wirtschaftsentwicklung vorantreiben sollen; die Planung muß auch die gleichsam osmotischen Effekte in Rechnung stellen, die dabei erzeugt werden und die auf dem Wege über eine Veränderung der ökonomischen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte und ihrer Verhaltensweisen gleichfalls das Wachstum fördern.

Um einen genauen Vergleich der Wachstumseffekte bei den verschiedenen zur Wahl stehenden Gewerbebezügen aufstellen zu können, müßte die Entwicklungsplanung alle von den einzelnen Branchen ausgehenden Wachstumsanreize und -effekte quantifizieren. Dann könnten die Gewerbebezüge ausgewählt werden, die die stärksten Wachstumseffekte erzeugen und somit am ehesten zum regionalen selbständigen Wachstum (take-off) führen. Boudeville hat ein Verfahren veröffentlicht, das nach seiner Ansicht die Auswirkungen der Entwicklung bestimmter neuer Aktivitäten auf die regionale Wirtschaft in groben Zügen vorhersehbar

macht. ¹ Er vergleicht die Entwicklung einer bestimmten Aktivität und die der ihr nachgelagerten Branchen in einem festgelegten Zeitraum. Dadurch erhält er für jede nachgelagerte Wirtschaftstätigkeit einen Koeffizienten, der das Verhältnis ihrer Entwicklung zu der der antreibenden Aktivität anzeigt. (Koeffizienten der forward effects.) Anhand von input-output-Tabellen ermittelt er die Koeffizienten, die die Abhängigkeit der der motorischen Branche vorgelagerten Aktivitäten von dieser Wirtschaftstätigkeit bezeichnen (Koeffizienten der backward effects). Mit diesen Koeffizienten und unter Berücksichtigung der Konsumneigung, der Ex- und Importe hofft er, die von der antreibenden Branche ausgehenden Wachstumseffekte ermitteln zu können. - Dieses Verfahren setzt u. a. voraus, daß die für die antreibende Aktivität angenommene Wachstumsrate sich als zutreffend erweist. Die Konstanz der Koeffizienten ist für die Zukunft nicht gesichert. Technischer Fortschritt, Änderungen der Produktionsfunktionen durch Preisänderungen, psychologische Veränderungen lassen die Konstanz als unwahrscheinlich erscheinen. Wenn auch manche Verfahren versuchen, solche Veränderungen zu berücksichtigen, so sind zur Zeit langfristige exakte Voraussagen, die im notwendigen Maße detailliert sind, nicht möglich. Es ist denkbar, daß die Verfeinerung bereits vorhandener Analyse- und Prognoseverfahren und die Entwicklung neuer Methoden die Unsicherheit langfristiger Voraussagen beträchtlich herabsetzen wird; solange den Wirtschaftssubjekten Raum für individuelle Entscheidungen gelassen wird und die Verbreitung technischer Fortschritte in der Wirtschaft nicht von einer mit der Wirtschaftspolitik zusammenarbeitenden Instanz geregelt wird, sind langfristige Voraussagen mit Unsicherheit behaftet.

1 J. R. Boudeville, Contribution à l'étude des pôles de croissance Brésiliens: Une industrie motrice - La sidérurgie du Minas Gerais. Cahiers de l'ISEA., Série F, No. 10, Juni 1957, S. 18 ff

Ein langfristig genau quantifizierender Vergleich ist also nicht möglich; dennoch muß die Regionalpolitik für die Entwicklung von Betrieben sorgen, die größtmögliche örtliche Wachstumseffekte erwarten lassen. Sie ist dabei darauf angewiesen, nach Überlegungen des sog. "gesunden Menschenverstandes" vorzugehen und diese, wo das im Rahmen von Partialbetrachtungen möglich ist, durch Modelluntersuchungen zu überprüfen und zu ergänzen.

Robert ¹ und das Bauministerium ² haben empfohlen, die industrielle Spezialisierung der Regionen und ihrer Wachstumspole zu fördern. Nach Robert sichert die Spezialisierung auf schnell wachsende Wirtschaftszweige die Teilnahme der Region am gesamtwirtschaftlichen und internationalen Wachstum. ³ Das Bauministerium wünscht eine Spezialisierung dann, wenn für eine Region hochtechnisierte Wirtschaftszweige vorgesehen sind. Die Spezialisierung soll den hier zu entwickelnden Betrieben so günstige Voraussetzungen hinsichtlich Qualität und Menge der Arbeitskraft und auch im Hinblick auf andere Bedürfnisse der Wirtschaftseinheiten, z. B. Forschungsstätten, bieten, daß diese Betriebe schnell einen gewichtigen Faktor der regionalen Wirtschaft bilden können. Man darf jedoch nicht die Gefahren übersehen, die durch eine zu weitgehende Spezialisierung hervorgerufen werden können. Wie oben (vgl. S. 25 ff) dargestellt, bringt eine solche Spezialisierung eine starke Krisenanfälligkeit der Region mit sich; diese kann zu einer schweren Belastung der öffentlichen Haushalte führen.

1 Ph. Robert, a. a. O., S. 114 f

2 Conseil Supérieur du Ministère de la Construction - Secrétariat Général, Plan d'aménagement du territoire. Paris, Februar 1962. S. I - 37

3 Ph. Robert, a. a. O., S. 114 f

B. Die Auswahl der Infrastrukturinvestitionen

Die Infrastruktur der Region, deren Wirtschaftswachstum gefördert werden soll, muß dort ausgebaut werden, wo sie den Anforderungen sich entwickelnder Unternehmen nicht entspricht. Leider ist es mit den Anforderungen an die öffentlichen Haushalte fast immer so, daß weitaus mehr Projekte vorhanden sind, von denen günstige Auswirkungen auf die Entwicklung erwartet werden, als mit den vorhandenen Mitteln einer Haushaltsperiode auf sinnvolle Weise gefördert werden können. Dies gilt auch dann, wenn die Mittel für die Regionalpolitik auf Kosten anderer Haushaltstitel vermehrt werden. Daher stellt sich die Frage nach der Auswahl unter den Projekten und Maßnahmen.

Das Generalplankommissariat stellt den allgemeingültigen Grundsatz auf, daß "die Ausrichtung der Investitionen ... den jedem Sektor eigenen gebietsmäßigen Besonderheiten angepaßt sein" müsse.¹ Danach können also in verschiedenen Regionen völlig verschiedenartige Schwerpunkte bei Infrastrukturmaßnahmen gebildet werden: In einer Region wird man sich dem Unterrichtswesen, in einer anderen mehr der Verbesserung des Verkehrswesens usw. zuwenden.

Der Grundsatz, daß die Infrastrukturmaßnahmen den regionalen Eigenheiten angepaßt sein sollen, bestimmt, welche Maßnahmen durchführbar sind. Welche Maßnahmen aus diesem Kreis aber tatsächlich durchgeführt werden, muß durch eine Maxime bestimmt werden, die die Rang- bzw. Reihenfolge der Vorhaben je nach ihrer Dringlichkeit bestimmt.

Eine solche Rangordnung könnte sich, um der Regionalentwicklungspolitik zweckmäßig zu dienen, nach der Größe

1 Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité. Premier rapport de la commission nationale de l'aménagement du territoire. 1964. 21. September 1964. S. 38 (Übers. v. Verf.)

der Produktivität der Infrastrukturvorhaben richten.¹
Die Messung der als Folge der Maßnahmen eintretenden Produktivitätssteigerung ist auf verschiedene Arten möglich; eine zutreffende Ermittlung der durch eine Infrastrukturverbesserung zu erwartenden Produktivitätserhöhung erfordert es, die wichtigsten Einflußgrößen zu berücksichtigen (Änderungen der inputs und der outputs aller Wirtschaftseinheiten, auf die sich die Infrastrukturmaßnahme auswirkt).

Damit der bei Giraud vorgeschlagene Maßstab "Produktivität" auch der wirklichen Entwicklung der regionalen Wirtschaft entspricht, muß darauf geachtet werden, daß die regionale Wirtschaft die angezeigten potentiellen Produktivitätszuwächse auch ausnutzen kann: Dazu müssen zunächst einmal die erforderlichen Produktionsfaktoren in der notwendigen Menge vorhanden sein. Ein Beispiel: In einer Region mit bisher ungenügendem Verkehrsnetz genügt u. U. nicht der Bau guter Straßen, um im sog. Pendlerverkehr den Unternehmen die Beschäftigung weiterer Arbeitskräfte zu ermöglichen und eventuell erreichbare Produktivitätszuwächse zu verwirklichen. Auch die öffentlichen Verkehrsmittel müssen zu diesem Zweck ihr Liniennetz erweitern und die Strecken möglicherweise häufiger bedienen. Die Ausweitung des öffentlichen Verkehrs ist nicht immer kurzfristig möglich, weil finanzielle Beschränkungen bestehen. Sind aber alle Produktionsfaktoren vorhanden, die zur Ausnutzung der Produktivitätszuwächse nötig sind, dann muß weiter gefragt werden, ob die durch eine Maßnahme erreichten Steigerungen der Produktivität so groß sind, daß sie bisher eventuell bestehende erdrückende Wettbewerbsvorteile konkurrierender Betriebe, die in fremden Regionen produzieren, genügend ausgleichen können. Ist die durch das zur Debatte stehende Infrastruk-

1 vgl. H. St. Giraud, a. a. O., S. 165

turvorhaben hervorgerufene Produktivitätssteigerung der regionalen Wirtschaft nicht so groß, daß dadurch solche Wettbewerbsvorteile anderer Regionen ausreichend kompensiert werden, dann ist das Projekt unzweckmäßig, weil die dadurch ermöglichte Produktivitätssteigerung nicht ausgenutzt werden kann. Als Beispiel für eine solche verfehlte Infrastrukturmaßnahme kann der Bau von großen Bewässerungsanlagen für den Reisanbau angesehen werden, wenn das Gebiet zwar Reis erzeugt oder erzeugen kann, aber wegen der Bodenbeschaffenheit nur in einer Qualität, die den Erzeugnissen anderer Gebiete unterlegen ist. Durch den Bau der Bewässerungsanlagen wird es zwar möglich, mehr Reis mit dem gleichen Arbeitsaufwand herzustellen; die mengenmäßige Produktivität der Arbeit (output/Arbeitseinsatz) wächst. Jedoch verhindert die schlechte Qualität des Produktes, daß größere Mengen als bisher verkauft werden können. Die gesteigerte Produktivität kann deshalb nicht genutzt werden; die Bewässerungsanlagen sind eine Fehlinvestition. In Frankreich wird die Entwicklungsplanung der einzelnen Regionen unter der Leitung des Generalplankommissariats aufgestellt (s. S.183f). Diese Zentralisierung sichert die Beachtung gesamtwirtschaftlicher Gesichtspunkte in der Regionalpolitik. Aus diesem Grunde ist die Gefahr verringert, daß die interregionale Arbeitsteilung nicht beachtet oder falsch berücksichtigt wird. Fehlplanungen können aber eintreten, weil die Planungsmethoden nicht den erforderlichen Entwicklungsstand erreicht haben (vgl. dazu S. 105, 113 f).

Bedenken, wie sie hier gegen die bei Giraud vorgeschlagene Art und Weise vorgebracht werden, die Vorrangigkeit von gewissen Infrastrukturmaßnahmen zu be-

stimmen, trägt der "Erste Bericht der Nationalen Kommission für die Landesentwicklung" Rechnung. Hier legt man sich nicht auf das Maß "Produktivität" fest, das im konkreten Fall zu nichtoptimalen Entscheidungen führen kann. Die Kommission verlangt allgemein, mehr Wert auf die Investitionen zu legen, "die baldigst eine bessere Nutzung der gegenwärtig schlecht eingesetzten menschlichen und natürlichen Möglichkeiten erlauben als auf solche, die - wie spektakulär sie auch sein mögen - beim gegenwärtigen Zustand der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen dieser Regionen nur eine begrenzte Wirkung haben." ¹ Was die Nationale Kommission für die Landesentwicklung hier mit "besserer Nutzung der menschlichen und natürlichen Möglichkeiten" etwas vage umschreibt, wird im Landesentwicklungsplan des Bauministeriums konkreter gefaßt: Die Investitionen müssen in der Reihenfolge ihrer Bedeutung und ihrer Notwendigkeit ausgeführt werden, "wobei die Maßnahmen den Vorrang haben, die die schnellsten und wirksamsten Multiplikatoreffekte erzielen können." ² Hiermit sind wohl einkommensteigernde Multiplikatoreffekte gemeint. Allerdings muß die Schwierigkeit erwähnt werden, die darin liegt, daß die Quantifizierung der multiplikatoren Effekte von Entwicklungsmaßnahmen nicht genau

1 Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité. Premier rapport de la commission nationale de l'aménagement du territoire 1964. 21. Sept. 1964. S. 44 (Übers. v. Verf.)

2 Conseil Supérieur du Ministère de la Construction - Secrétariat Général. Plan d'aménagement du territoire. Paris, Febr. 1962. Teil I, S. 96 (Übers. v. Verf.)

möglich ist, weil erstens der dazu notwendige statistische Apparat sehr vervollkommen sein müßte und zweitens die "ceteris-paribus"-Bedingung im praktischen Wirtschaftsablauf nicht eingehalten wird.

Trotz dieser Einwände und Beschränkungen werden bei manchen Arten öffentlicher Investitionen Rentabilitätsberechnungen versucht: Vor der Projektierung von Straßenbauten wird versucht, die Verkehrsentwicklung vorauszuschätzen und die Kostenersparnisse (als gesamtwirtschaftlichen Gewinn) zu quantifizieren, die aus Zeitgewinn, Kraftstoffersparnis, Verschleißminderung, Sicherheitszuwachs und Komfortsteigerung entstehen. Thumm nennt nach französischen Angaben für Ende 1965 eine Mindestrentabilitätsgrenze für Straßenbauvorhaben in Höhe von 14 % p. a. ¹ Bei Dammbauten und Bewässerungsvorhaben werden die zu erwartenden Gewinne, d. h. das durch diese Maßnahmen wahrscheinliche Wachstum der einzelnen Sektoren mit den für die Investitionen selbst, für den Transfer der Arbeitskräfte und die Beschaffung von Rohstoffen aufzubringenden Mitteln verglichen. ² Hierbei ist es

1 U. Thumm, a. a. O., S. 139f

2 P. Bauchet, La programmation régionale. In: Théorie et politique de l'expansion régionale. Actes du colloque international de l'Institut de Science Economique de l'Université de Liège (21 - 23 avril 1960). Brüssel 1961. S. 75

problematisch, ob die zugrundegelegten Preise und Kosten langfristig den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Diejenigen öffentlichen Investitionen, die die Lebenshaltung der Bevölkerung direkt berühren, wie Schulen und Krankenhäuser, werden, wo die Notwendigkeit dazu besteht, gleichmäßig im ganzen Lande durchgeführt. Die Durchführung von Infrastrukturinvestitionen für die Erwachsenenbildung hängt von folgenden Kriterien ab: ¹ 1.) Solchen demographischer und psychologischer Art: "Schnelligkeit des regionalen Bevölkerungswachstums; Größe des landwirtschaftlichen Arbeitskraftüberschusses (Bretagne, Basse Normandie, Pays de la Loire usw.); Wunsch der Arbeitskräfte, in Frankreich zu bleiben (besonders in den Grenzgebieten)." 2.) Solchen ökonomischer und technologischer Art: Notwendigkeit der "Umschulung der Arbeitskraft in den in einer Krise stehenden Industrien: Erzbergwerke ..., Kohlenbergwerke ...; Schaffung neuer Industrien in der Region; sehr lange Wartezeiten vor der Zulassung zur Teilnahme an den Kursen zur Erwachsenenbildung."

¹ Projet de loi de finances pour 1964. Document annexe. Tome II. Paris 1963. S. 20

Andere Investitionen, deren Nutzen über die Grenzen der Region hinaus spürbar ist, werden nur an bestimmten Orten vorgenommen entsprechend den Vorstellungen der Regionalplanung über die zukünftige Rolle dieser Orte.¹ Der Regionalplan wird die Investitionen im Infrastrukturbereich vorsehen, von denen man sich eine belebende Wirkung auf die Entwicklung des Gebiets verspricht, aber man wird sie "selten aufgrund einer Berechnung der wirtschaftlichen Effektivität festlegen."² Bei der Ansiedlung von Industrie wird man solche Unternehmen bevorzugen, die den Eigentümlichkeiten der regionalen Wirtschaftsstruktur angepaßt sind (so plant man z. B. in stark landwirtschaftlich bestimmten Zonen wie in der Bretagne, Nahrungsmittelindustrien anzusiedeln) oder die kaum oder nicht an bestimmte Standorte gebunden sind. Jedenfalls müssen die zu entwickelnden Unternehmen und die umzustellenden Wirtschaftseinheiten nach ihrer Umstellung für die Zukunft gute Wachstumschancen aufweisen. Ebensowenig wie die Auswahl der Infrastrukturvorhaben wird die Auswahl bzw. Entwicklung neuer Zweige des sekundären und tertiären Sektors und die Entscheidung über ihre Standorte anhand von ökonometrischen Totalmodellen vorgenommen.³ "Ökonometrische Methoden sind .. angewandt worden, um einige Sonderfragen zu lösen, aber ... diese Probleme hatten mehr sektoriellen als Standortcharakter. ... Auch die Festlegung der regionalen Entwicklungsrichtungen beruhte bisher mehr auf Wirtschaftsuntersuchungen⁴ als auf ökonometrischer Analyse."⁵ Zu den von der DATAR genannten Versuchen,

1 Nach schriftlicher Auskunft der DATAR gegenüber dem Verfasser vom 14. Febr. 1966.

2 P. Bauchet, La Planification Francaise. Quinze ans d'expérience. Paris 1962. S. 214. (übers. v. Verf.)

3 vgl. ebenda, S. 214

4 gemeint sind nichtformalisierte Überlegungen und partielle Untersuchungen von Einzelprojekten

5 Nach schriftlicher Auskunft der DATAR gegenüber dem Verfasser vom 3. 6. 1966 (übers. v. Verf.)

formalisierte Überlegungen in der Regionalplanung zu verwenden, gehört die Anwendung der linearen Programmierung. Dieses Verfahren kann bei entsprechender Verfeinerung sehr nützlich sein. Seine Aussagefähigkeit wird allerdings dadurch eingeschränkt, daß es auf einigen Voraussetzungen beruht, die nicht immer zutreffen: Die lineare Programmierung setzt homogen-lineare Produktionsfunktionen bzw. konstante Produktionskoeffizienten voraus und bezieht daher ertragsgesetzliche Kostenfunktionen sowie mit Kostenersparnissen verbundene Vorteile eines Ballungsraumes wie auch nichtneutrale technische Fortschritte und Faktorsubstitutionen, die aufgrund von Preisänderungen erfolgen, nicht in ihr System ein. Des weiteren unterstellt sie eine vollkommene Teilbarkeit der Faktoren und nicht-interdependente Produktionsprozesse. ¹

C. Zusammenfassung

Die Regionalplanung beruht auf einer langfristigen Vorausschau, deren Methodik nur ungenügend entwickelt ist. "Sie versucht, die Investitionen anhand einer Gesamtschau aufzuführen, in der nicht alle Elemente zahlenmäßig erfaßt sind." ² Sie strebt an, auch die indirekten Wirkungen ihrer Maßnahmen zu berücksichtigen. Ihr Verfahren, zunächst nur die langfristige Entwicklung ohne Berücksichtigung kurz- und mittelfristiger Effekte zu betrachten, ist nur bei wirtschaftlichen Grundgrößen anwendbar, bei denen wichtige Veränderungen vorhergesehen werden können (Veränderungen der Bevölkerungszahl, der Produktivität usw.). Aus den so gewonnenen Ergebnissen leitet sie unter Zugrundelegung verschiedener Hypothesen zukünftige Entwicklungen ab und wählt bei Berücksichtigung nichtquantifizierbarer

- 1 H. K. Schneider, Modelle für die Regionalpolitik. a. a. O., S. 23
- 2 C. Frappart, Aménagement du territoire. (Extrait du Moniteur des travaux Publics et du Bâtiment du 2 mai 1965). S. 7 (Übers. v. Verf.)

Sachverhalte diejenige Art ihres Vorgehens aus, die ihre Ziele am besten zu erfüllen verspricht. Schließlich legt die Regionalpolitik im Anschluß daran ihr kurz- und mittelfristiges Vorgehen fest. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, daß nicht Investitionen, deren soziale Rentabilität nur langfristig zur Geltung kommt, hinter solchen mit schon bald spürbarer sozialer Rentabilität zurückstehen müssen. ¹

Die Entwicklung der regionalen Wirtschaft wird also in ihrer Richtung von Überlegungen bestimmt, die sich mangels ausreichender ökonomischer Verfahren nach den allgemeinen Maßstäben des "gesunden Menschenverstandes" richten. Dieser Weg bietet sich an, weil man zwar grundsätzlich weiß, welche Einflüsse auf die Regionalentwicklung einwirken, man aber diese Einflüsse nicht zu quantifizieren vermag. Bezeichnend ist für diesen Pragmatismus in der Regionalplanung, daß im allgemeinen bei denjenigen Orten eine Eignung für die Ansiedlung von Betrieben des sekundären Sektors und eine Eignung als Wachstumspol unterstellt wird, die im Zeitpunkt der Planung schon eine mindestens im Ansatz vorhandene Industrie vorweisen. ² Diese Ansicht kann sich darauf stützen, daß für die Zukunft ein starkes Wachsen bestimmter Zentren zu erwarten ist, weil die meisten Expansionsindustrien es vorziehen, sich in schon entwickelten Gebieten anzusiedeln. ³ Allerdings kann dieses Vorgehen eine optimale Standortwahl verhindern, wie später (s. S. 218) auszuführen ist.

1 C. Frappart, a. a. O., S. 7f

2 F. Bloch-Lainé, Les sociétés d'équipement et l'infrastructure de diverses zones industrielles françaises. In: Communauté Economique Européenne - Commission (Hrsg.). Documents de la conférence sur les économies régionales. Bruxelles 6 - 8 décembre 1961. Vol. I. S. 363f

3 F. Coront-Ducluzeau, La Formation de l'espace économique national - Etude Appliquée des Economies Régionales en France. Paris 1964. S. 190

Es erstaunt den Betrachter der französischen regionalen Wirtschaftspolitik festzustellen, daß "in Frankreich .. die Regionalprogramme lange Zeit dabei blieben, Probleme ohne Versuch zu einer räumlichen Kohärenz" zu beschreiben.¹ Perspektiven des regionalen Gleichgewichts wurden zum ersten Male 1960 vom Generalplankommissariat aufgestellt. Die Kohärenzprüfung der regionalen Planung läßt sich folgendermaßen durchführen:² Einerseits wird für ein bestimmtes in der Zukunft liegendes Jahr das regionale, nach Sektoren oder Branchen(gruppen) aufgeteilte Angebot vorausgeschätzt. Dazu müssen demographische Voraussetzungen getroffen werden, die auf den Bulletins régionaux des INSEE fußen können. Über die Entwicklung der Industrie können verschiedene Annahmen getroffen werden: die Annahme gleichbleibender industrieller Tätigkeit, die einer in allen Sektoren gleichmäßig wachsenden Industrie oder die einer konzentrierten Förderung der Schlüsselindustrien durch die Regionalpolitik. Auch die regionale Entwicklung der Produktivität muß geschätzt werden, desgleichen ist es notwendig, über das Ausmaß der künftigen Importe der Region Klarheit zu gewinnen. - Andererseits müssen über die in Zukunft zu erwartenden Nachfragegrößen Vorstellungen bestehen. Über die erwartete Konsumgüternachfrage werden Aussagen möglich, wenn hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung des regionalen "Volks"-Einkommens, seiner Schichtung in den verschiedenen Einkommensgruppen und für die zu erwartenden Konsumneigungen dieser Gruppen deutliche Anhaltspunkte gegeben sind. Bei der Vorherbestimmung der Investitionen scheint es sinnvoll, die Gesamtgruppe der Investitionen in die der öffentlichen und der privaten Investitionen aufzuspalten, weil man die öffentlichen

1 J.-R. Boudeville, L'espace opérationnel macro-économique - La Région Plan. Cahiers de l'ISEA. Paris. Série L, No. 6, 1960. Im folgenden zitiert: L'espace opérationnel macroéconomique. S. 55 (übers. v. Verf.)

2 Ebenda. S. 58 ff

Investitionen wegen der leichteren Kontrollierbarkeit genauer vorhersagen kann. Schließlich muß noch der Umfang der zukünftigen Exporte ermittelt werden. - Die von der im folgenden Teil dargestellten kurz- und mittelfristigen Planung vorgenommene Kohärenzprüfung stimmt die Produktionsplanungen der verschiedenen Regionen aufeinander und mit dem Arbeitskräfteangebot ab (siehe dort!). Dabei wird sichtbar, ob die geplanten Maßnahmen der regionalen Entwicklungspolitik zu einem ausgewogenen Wachstum führen oder ob es zu unerwarteten Produktionsüberschüssen, die sich auf die Beschäftigung nachteilig auswirken können, bzw. Produktionsengpässen, die gleichfalls für das Wachsen der Beschäftigtenzahlen hinderlich sein können, kommen wird.

III. Teil: Die kurz- und mittelfristige Planung

Aufgabe der langfristigen Planung ist es also, diejenigen Projekte und Maßnahmen der näheren und fernerer Zukunft festzulegen, die als geeignet angesehen werden, das regionale Wirtschaftsleben und den regionalen Wohlstand zu heben. Sie müssen sowohl für die unentwickelten Gebiete wie auch für diejenigen Zonen bestimmt werden, die zwar bereits einen erhöhten Entwicklungsstand erreicht haben, deren Wachstum aber der Förderung und Leitung - einschließlich der Aussiedlung von Unternehmen - bedarf. Da die Regionalpläne nur nach und nach durchgeführt werden können, erhebt sich die Frage, auf welche Weise man in Frankreich die Projekte aus dem Regionalplan auswählt, die in absehbarer Zeit realisiert werden sollen.

Zur Auswahl der mittelfristig zu verwirklichenden Vorhaben und der dafür kurzfristig anzuwendenden Maßnahmen bedient die regionale Wirtschaftspolitik sich mittel- und kurzfristiger Instrumente.¹ "Die regionale Entwicklungs-

¹ Weil diese Darstellung sich hier nur mit den Planungsmethoden befaßt, werden die Methoden, die zur Ausführung der von der Planung ausgewählten Vorhaben angewendet werden, erst später behandelt.

politik fügt sich in den Rahmen einer 20-Jahre-Vorausschau ¹ ein, deren Grundlinien von der 'Arbeitsgruppe 1985' im Generalplankommissariat und von der Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire ... festgelegt wurden. Die Entwicklungspolitik hat, obschon sie auf lange Fristen hin getrieben wird, gleicherweise auf bestimmte kurzfristige Ereignisse und Tendenzen zu achten: Der Staat muß sich .. mit Entwicklungen befassen, die sich auf die Bevölkerung einer Region durch direkte Beeinträchtigungen der Vollbeschäftigung ² auswirken können." ³ Das tut der Staat im Wirtschaftsplan (plan de modernisation et d'équipement), der sich über drei bis fünf Jahre erstreckt und den Rahmen der mittel- und kurzfristigen regionalen Wirtschaftspolitik setzt, die daher auf ihn abzustimmen ist.

Der Wirtschaftsplan muß in einigen Aspekten regionalisiert, d. h. es müssen die gesamtwirtschaftlichen in regionale Größen zerlegt sein, wenn er der mittelfristigen regionalen Wirtschaftspolitik ein brauchbares Fundament bieten soll. Der 5. Plan regionalisiert folgende Größen: Die Bevölkerung, die Nachfrage nach Arbeitskraft und die Kollektivausrüstungsmaßnahmen (Infrastrukturvor-

-
- 1 Diese Vorausschau wird vom Verfasser als mittelfristiges Instrument betrachtet, weil der Planungszeitraum wesentlich kürzer ist als der Zeitraum, den die Verwirklichung aller in den Regionalplänen vorgesehenen langfristigen Projekte erfordern würde. Für den mittelfristigen Zeitraum von 20 Jahren sind detailliertere und zutreffendere Voraussagen möglich als für den gesamten Zeitraum, der für die regionale Entwicklung erforderlich ist.
 - 2 Vollbeschäftigung wird insoweit angestrebt, als sie dem regionalen Wirtschaftswachstum entspricht und als nicht andere Ziele bzw. Mittel der Wirtschaftspolitik (Preisniveaustabilität, Mobilität der Arbeitskräfte, interregionale Arbeitsteilung; vgl. die Darlegung der Ziele) zu stark beeinträchtigt werden.
 - 3 Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe. Régionalisation du budget d'équipement pour l'année 1965 et coordination des investissements publics au regard des objectifs de l'aménagement du territoire. Tome I, Paris 1964. S. 11 (übers. v. Verf.)

haben).¹ Die Art und Weise der Regionalisierung wird in den folgenden Absätzen behandelt. Der Wirtschaftsplan erfüllt für die Regionalpolitik drei Funktionen: er weist auf, welche Wirtschaftsbereiche besonders gute Ansatzpunkte für regionalpolitische Maßnahmen bieten, er zeigt, ob, und wenn ja, in welchen Bereichen die Regionalpolitik intensiviert werden muß. Letzteres ist der Fall, wenn es sich herausstellt, daß in der Zukunft mit einem zu großen Überschuß an Arbeitskräften gegenüber dem Stellenangebot gerechnet werden muß.² Der Wirtschaftsplan legt durch die Regionalisierung von Infrastrukturvorhaben einen Teil der regionalpolitischen Maßnahmen fest.

Die Ermittlung der zukünftigen regionalen Arbeitskräfte-nachfrage wird nicht mit sehr verfeinerten Methoden vorgenommen; bei den Vorarbeiten zum 5. Plan wurde so vorgegangen, daß man Tendenzen, die in der Vergangenheit bestanden, in die Zukunft hinein projizierte, "wobei man sich auf die Branchen-Globalzahlen stützte, die man bei der Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen mengenmäßigen Gleichgewichts"³

1 G. Delange, Le modèle employé pour l'élaboration du Ve Plan. Colloque d'études de Florence. 21. 4. 1965. INSEE (Hrsg.), mschr. vervielf. S. 21

2 Projet de loi, portant approbation du Plan de développement économique et social. Assemblée Nationale. Constitution du 4 octobre 1958. Première session ordinaire de 1961 - 1962. No. 1573. Tome II. S. 151ff, 156

3 H. K. Schneider, Planification als normatives Informationssystem und als Koordinationsprinzip. in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 120 Tübingen 1964.
stellt die Ermittlung des Gleichgewichts wie folgt dar (S. 332): "Das Vorgehen besteht in der Zerlegung des Gesamtproblems in eine Reihe von Teilproblemen, die unter der Annahme bestimmter vorläufiger Lösungen für die anderen Teilprobleme jeweils für sich gelöst werden; sobald die Ergebnisse für die Teilprobleme vorliegen, wird jedes von ihnen in Kenntnis der anderen Ergebnisse korrigiert, wodurch erneute Änderungen notwendig werden. In dieser Weise läßt sich das Problem der Gesamtplanung durch Zerlegung in ... Teilprobleme lösen. Die Kohärenzprüfung erfolgt unter Verwendung der Definitionsgleichungen einer sektoral unterteilten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und des Finanzierungskreislaufs. Eine in sich widerspruchsfreie Lösung wird nach einigen Iterationen (schrittweise Verbesserungen durch Wiederholungen des Abstimmungsvorgangs der Einzellösungen, d. Verf.) durch eine abschließende "arbitrage" (abschließende Entscheidung der Planungsbehörde, d. Verf.) erreicht."

erhielt." ¹ "Genauer, für eine gegebene Branche und eine gegebene Region stellte man das Verhältnis fest, das zwischen der (von 1954 bis 1962 eingetretenen, d. Verf.) relativen regionalen Veränderung des Beschäftigungsstandes und der (im gleichen Zeitraum eingetretenen, d. Verf.) relativen Veränderung des Beschäftigungsstandes in ganz Frankreich bestand. Man unterstellt, daß dieses Verhältnis im Verlauf der Periode 1962-1970 durchschnittlich dasselbe bleiben würde wie während des Zeitraumes von 1954-1962. An die solchermaßen autonom bestimmte Entwicklung (bestimmter, d. Verf.) Branchen hängte man die Entwicklung der anderen Branchen und Tätigkeitsbereiche an, die man für induziert hielt." ² Die Planung weist also in einer beliebigen autonomen oder induzierten Branche ein künftiges regionales Stellenangebot aus, das letztlich von der für die Zukunft geplanten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate abhängt. Dazu wird weiter unten noch Kritisches anzumerken sein (s. S. 212 f). Für die französische Regionalpolitik, mittel- oder langfristig, gilt also ebenso wie für die anderen langfristigen volkswirtschaftlichen Planungen: "Modelle, die eine unabhängige, d. h. nicht an die nationale Wachstumsprojektion angehängte Schätzung der regionalen Wirtschaftsentwicklung ermöglichen, sind m. W. bisher nicht erarbeitet worden ..." ³

Die Vorausschau auf das Angebot an Arbeitskräften in den Landesteilen wird der Planung durch die Verwendung demographischer Projektionen ermöglicht. ⁴ Diese werden

-
- 1 Ministère des Finances et des Affaires Economiques. Perspectives de l'économie française pour 1970. Tome I, L'esquisse de référence. o. O. März 1964. S. 10 (übers. v. Verf.)
 - 2 Ebenda, S. 146 (übers. v. Verf.)
 - 3 H. K. Schneider, Modelle für die Regionalpolitik. a. a. O., S. 8
 - 4 Ministère des Finances et des Affaires économiques, Perspectives de l'économie française pour 1970. Tome I, L'esquisse de référence. o. O. März 1964. S. 10

nach Alter und Geschlecht spezifiziert und der Anteil der in Zukunft, z. B. im Jahr 1970, statistisch erfaßbaren wirtschaftlich Tätigen ¹ wird festgestellt, indem man die Entwicklung des Anteils der Beschäftigten in der Vergangenheit, beispielsweise zwischen 1954 und 1962, auf die regionale Bevölkerungszahl im Jahre 1970 projiziert. ² Mit diesem Verfahren erhält die Regionalplanung die in Zukunft erwartete, aus der Region verfügbare Arbeitskraft, allerdings ohne Berücksichtigung interregionaler Wanderungsbewegungen. ³ Diese müssen also noch gesondert erfaßt werden.

Für die Vorarbeiten zum 5. Wirtschaftsplan wurde allerdings die Entwicklung des Arbeitsangebots nicht für jede einzelne Verwaltungsregion ⁴ getrennt betrachtet; man teilte vielmehr Frankreich in nur drei Zonen ein (West, Ost, Paris) und ermittelte die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in jeder Zone mit den dargestellten Methoden. Man beschränkte sich auf diese sehr grobe Einteilung, weil man einerseits hier brauchbare Anhaltspunkte für die Entwicklung in den verwaltungstechnischen Regionen zu finden glaubt und weil andererseits die Ergebnisse, die man in den einzelnen Programmregionen erhalten hätte, wegen der ungenügenden Größe dieser Regionen und der dadurch vergrößerten Gefahren bei der Projektion von Vergangenheits-tendenzen in die Zukunft zu ungenau geworden wären. ⁵

Um die mittelfristigen Wirtschaftspläne auf die Ent-

1 im Original: "taux d'activité"

2 Ministère des Finances et des Affaires économiques, Perspectives de l'économie française pour 1970. Tome I, L'esquisse de référence. o. O. März 1964. S. 145f

3 Ebenda. S. 145f

4 Sog. "région de programme" = "circonscription d'action régionale"

5 Ministère des Finances et des Affaires Economiques, Perspectives de l'économie française pour 1970. Tome I, L'esquisse de référence. o. O. März 1964. S. 10 u. 145f

wicklung in einem größeren Zeitraum hin auszurichten, der, wie oben (S.118) dargelegt, nicht als langfristig angesehen wird, sondern als zeitlicher Rahmen, den die mittelfristige Regionalpolitik übersehen kann, wurden im Generalplankommissariat einige Grunddaten des Wirtschaftslebens mit ihrem 1985 wahrscheinlichen Wert berechnet.

Das Generalplankommissariat rechnet damit, daß Frankreich im Jahre 1985 etwa 60 Millionen Einwohner haben wird.¹ Weiterhin gibt das Kommissariat an, daß zwischen 1962 und 1985 die Zahl der in der Industrie Beschäftigten um zirka 1,5 Millionen wachsen und daß im tertiären Sektor 10 Millionen Arbeitskräfte anstatt 7 Millionen tätig sein werden.² Diese Zahlen zeigen die Größe der Aufgabe, der sich die Regionalpolitik gegenüberstellt. Anhand des Bildes, das man sich über die Struktur der französischen Wirtschaft im Jahre 1970 gemacht hat, will man versuchen, während des 5. Planes im Westen Frankreichs, d. h. westlich der Linie Le Havre - Marseille, in folgenden Wirtschaftszweigen und Größenordnungen neue Stellen zu schaffen: 11 250 Arbeitsplätze im Bereich "Bau und öffentliche Arbeiten", 34 000 Arbeitsplätze im Bereich "Handel und Dienstleistungen", 12 500 Plätze in der öffentlichen Verwaltung, 71 250 Stellen in anderen nicht standortgebundenen Industrien.³ Allerdings finden sich in der Literatur kaum solche ins Einzelne gehenden Vorstellungen über die anzustrebenden regionalen Wirtschaftsstrukturen; Langer scheint mit Recht zu sagen: "Die (französischen, d. Verf.) Vorstellungen,

1 Commissariat Général du Plan d'Equipeement et de la Productivité. Premier rapport de la Commission Nationale de l'aménagement du territoire 1964. 21. September 1964. S. 26

2 Ebenda, S. 63, 68

3 Vgl. Ministère des Finances et des Affaires Economiques, Perspectives de l'Economie Française pour 1970. Tome III, Les Variantes. o. O. März 1964. S. VII-1

detaillierte Ziele für ... regionale Wirtschaftsbereiche zu setzen, treten immer mehr in den Hintergrund." ¹ Diese Entwicklung ist schon aus dem Grund nicht verwunderlich, daß die regionale Statistik nicht genügend aussagefähig ist, um sehr detaillierte Angaben über die zukünftige Wirtschaftsstruktur zu erlauben.

Hat die regionale Wirtschaftspolitik sich nun einen Überblick darüber geschaffen, wie die Tendenzen der Regionalentwicklung sich in der näheren Zukunft wahrscheinlich auswirken werden, dann muß sie aus den im Regionalplan aufgeführten Maßnahmen diejenigen aussuchen, die die Schwierigkeiten des regionalen Wirtschaftswachstums am meisten mäßigen bzw. das regionale Wachstum im höchsten Maß unterstützen. Sie geht dabei folgendermaßen vor:

Als Etappenziel, auf das hin die Maßnahmen der Regionalpolitik ausgewählt werden, strebt man an, bis 1970 die Wanderungsbewegung aus der Westhälfte des Landes nach Paris auf die Hälfte des Umfangs zu beschränken, den die Abwanderung erreichen würde, wenn man keine besonderen Dämpfungsmaßnahmen ergriffe. Der Grund dieser Zielsetzung liegt darin, daß die Wanderungsbewegung Westen - Paris sich zu verstärken droht. ² Für andere Gebiete bestehen solche Ziele nicht.

Die Maßnahmen und Projekte, die die regionale Wirtschaftspolitik durchführt, richten sich nach einer Prioritätsordnung. ³ Zunächst werden die Regionen bevorzugt

1 W. Langer, Mittel- und langfristige Maßnahmen zur Erhaltung der Geldwertstabilität, Aussprache. In: Wirtschaftstag der CDU/CSU Düsseldorf 1965. Thesen, Protokolle. o. O., o. J. (1965). S. 94

2 Ministère des Finances et des Affaires Economiques, Perspectives de l'économie française pour 1970. Tome III. Les variantes. o. O. März 1964. S. VII - 1

3 Commissariat Général du plan d'équipement et de la productivité. Premier rapport de la commission nationale de l'aménagement du territoire 1964. o. O. 21. September 1964. S. 118

gefördert, in denen das stärkste Bedürfnis danach besteht. "Die Kriterien ... für die Auswahl der Regionen ... sind die Beschäftigung und der Lebensstandard." ¹ Die öffentliche Hand wird solche Vorhaben zuerst verwirklichen, von denen sie sich den größten Entwicklungseffekt auf eine Region verspricht. Die Auswahlmethoden der kurz- und mittelfristigen Infrastrukturinvestitionen entsprechen denen der Bestimmung der langfristig durchzuführenden Vorhaben wie Autobahn- und Wasserstraßenbau.

Der Aufbau eines industriellen Betriebes in einer Region ist in der Regel ein Vorhaben, das in einem mittelfristigen Zeitraum, wie er hier verstanden wird (etwa 20 Jahre), durchführbar ist. Deswegen werden die für unmittelbare Industrieentwicklungsmaßnahmen wichtigen Gesichtspunkte im Zusammenhang der kurz- und mittelfristigen Entwicklungspolitik dargestellt:

Der Grundsatz, daß die Politik zunächst solche Projekte fördern wird, die den günstigsten Einfluß auf die regionale Entwicklung versprechen, gilt nicht nur auf dem Gebiet der Infrastrukturvorhaben, sondern auch für die Ansiedlung eines bestimmten Unternehmens. Wenn Betriebe einer nach der langfristigen Planung für die Region geeigneten Branche die Produktion aufnehmen sollen, ist ~~zu~~ zu klären, ob gerade diese einzelnen Betriebe in dieser Region günstige Voraussetzungen finden. Anstatt ohne ausreichende Marktstudien die Entwicklung von Unternehmen zu ermutigen und damit den betreffenden Orten u. U. ein Danaergeschenk zu machen, zieht die kurz- und mittelfristige Regionalpolitik Entwicklungsvorhaben auf der Grundlage von Studien der wirtschaftlichen Möglichkeiten

1 *Projet de loi de finances pour 1964: Document annexe. Tome II. Paris 1963. S. 13 (übers. v. Verf.)*

in Beziehung auf Rohstoffversorgung, Arbeitskraft, Absatzmärkte, Finanzierung vor, versucht also, eine rationelle kurz- und mittelfristige Regionalpolitik zu treiben.¹ Demgemäß bilden in den mittelfristigen Plänen "die Standortfragen - ebenso wie die Wahl der Produktionstechnik und des Investitionsumfangs - einen wesentlichen Aspekt der Investitionsentschlüsse."² Der Staat hat die Möglichkeit, die Entwicklung der von ihm beherrschten Unternehmen in die mittelfristige Regionalplanung einzubeziehen; falls hier Industriekomplexanalysen (s. S.103 f) durchgeführt werden, ist der Unsicherheitsfaktor des Zeitablaufs nicht so groß wie in der langfristigen Planung.

Für die mittelfristige Regionalpolitik gilt im Grunde dasselbe wie für die langfristige: Man ist zwar über gewisse Tendenzen besser informiert, ist aber doch auf nicht in Zahlen auszudrückende Überlegungen und den "gesunden Menschenverstand" angewiesen. Daher heißt es auch in einer Studie, die von offizieller Stelle der französischen Wirtschaftspolitik herausgegeben wurde, über Schwierigkeiten der mittelfristigen Regionalpolitik: "Die Zahl der Variablen (im Optimierungsmodell, d. Verf.) ist immens, die sozioökonomischen und politischen Beziehungen sind zu kompliziert, als daß man sie einfach formalisieren könnte; schließlich sind die .. Ziele im allgemeinen ungenau bestimmt ... und es ist sehr schwer,

1 J. Lajugie, a. a. O., S. 305

2 F. Bloch-Lainé (Aufzeichnung), Die Ausrichtung der Verwaltungsorganisation auf die regionale Entwicklung in Frankreich. In: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; Kommission (Hrsg.) Berichte über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Brüssel. Juli 1964. S. 395

auch sie in im Wortsinn mathematische Formeln zu übertragen." ¹

§ 2 Allgemeine Übersicht über das Bild der gegenwärtigen räumlichen Wirtschaftsstruktur in Frankreich und über Entwicklungsvorhaben

Es würde zu weit führen, alle bisher erschienenen Regionalpläne nebeneinander zu stellen; andererseits scheint es doch nützlich, zusammenfassend die großen Züge der Veränderungen darzustellen, die die regionale Wirtschaftspolitik mit ihren Maßnahmen sowohl in den unentwickelten Zonen wie in den weiter entwickelten, deren Wachstum der Förderung und Leitung bedarf, an der räumlichen Wirtschaftsstruktur Frankreichs herbeiführen will. Das soll so geschehen, daß zunächst die einzelnen Gebiete mit ihren wirtschaftlichen Gegebenheiten und die primär diese Gebiete berührenden Entwicklungsplanungen geschildert werden, dann folgen die Vorhaben, die sich auf ganz Frankreich erstrecken.

I. Teil: Primär die einzelnen Landesteile berührende Entwicklungsplanungen

A. Der Westen

Die Wirtschaftsstruktur des Westens, d. h. in dieser Abhandlung die Verwaltungsregionen zwischen Seinetal, Zentralmassiv - östlich der Flüsse Creuse und Vézère - und der Westküste, ist bestimmt von Landwirtschaft, See-

¹ L. Blanc, Les techniques d'élaboration des plans de développement économique et social. Hrsg. Service des études économiques et financières. Januar 1962. Mschr. vervielfältigt. S. 3 (übers. v. Verf.)

wirtschaft (Häfen, Fischfang) und der Industrie.¹ Die Landwirtschaft hat in diesem Teil Frankreichs ein sehr großes Gewicht. Sie erzeugt einen Großteil des französischen Wein- und Apfelertrags. Um die Einkommen in der Landwirtschaft zu steigern, soll sie durch bessere Schulung, bessere Vermarktung der Produkte und Anwendung günstigerer Produktionsverfahren in den Stand gesetzt werden, Arbeitskräfte einzusparen und höhere Pro-Kopf-Einkommen zu erzielen. Aus dem industriellen Bereich finden sich im Westen mehrere Branchen: Eisenerzförderung existiert bei Vannes (südliche Bretagne), nördlich Angers und südlich Caen; an der Küste werden Erdölverarbeitungsprodukte erzeugt², metallverarbeitende und sonstige verarbeitende Industrien bestehen bei den größeren Seehäfen, so z. B. in Nantes-St.-Nazaire (Loire-Mündung) eine Werftindustrie. Neben diesen Orten bildet Bordeaux an der Mündung der Garonne ein weiteres kleines industrielles Zentrum, ebenso Toulouse (Flugzeugindustrie), außerdem das Gebiet von Lacq und das von Limoges.³ Die Entwicklung des Westens leidet darunter, daß die industriellen Zentren Nantes-St.-Nazaire, Bordeaux und Limoges stagnieren.⁴ Es ist vorgesehen, das Wachstum durch die Entwicklung neuer Wirtschaftseinheiten des sekundären Sektors anzuregen: Die Küste bietet eine gute Basis für Industrien, die auf den Import von Rohstoffen angewiesen sind. Deswegen hofft man, hier Betriebe der Schwer-, Nicht-eisen-, Chemieindustrie und weitere von diesen Wirtschaftseinheiten angezogene Betriebe entwickeln zu

1 G. Pierret, a. a. O., S. 137

2 F. Coront-Ducluzeau, a. a. O., S. 31 ff

3 Ebenda, S. 42 f; G. Kummer, Die französische Industriepolitik in der 4. Republik 1945 - 1958 unter besonderer Berücksichtigung ihrer ordnungspolitischen Probleme. Diss. Köln 1964. S. 26 ff, 138 ff; Ph. Robert, a. a. O., S. 109

4 Ph. Robert, a. a. O., S. 109

können.¹ Nantes ist die Funktion eines Wachstumspols zugedacht. Zu diesem Zweck will man hier das Ausbildungswesen verbessern. Nantes soll mit Tours, Rennes (Autoindustrie), Angers (Elektro- und Radioindustrie) und Le Mans (Auto-, Radio- und Elektroindustrie) als "zone forte" ein Wachstumszentrum bilden. Weitere Pole sollen in Caen (wie Le Mans), Laval, Lannion (Elektro- und Radioindustrie), Brest-Lorient, Poitiers, Limoges, Cherbourg und La Rochelle-Rochefort entstehen. - Die Regionalpolitik beabsichtigt, die Industrien in ihrer Entwicklung zu fördern, die landwirtschaftliche Produkte verarbeiten; das Wachstum anderer Leichtindustrien wird gleichfalls unterstützt.² Diese Industrien müssen allerdings relativ transportkostenunempfindlich sein.³ Man will besonders auf die Ansiedlung von Betrieben hinwirken, die viele Arbeitsplätze schaffen, vor allem von Betrieben mit Großserienfabrikation, z.B. im Automobilbau, wenn die Entfernung von den Absatzmärkten kein zu großer Nachteil ist. Bis 1970 will man im Westen rund 100 000 neue Arbeitsplätze im sekundären Sektor schaffen.⁴ - Die Bretagne ist als neues Fremdenverkehrsgebiet vorgesehen⁵; ihr Verkehrsnetz soll ausgebaut werden. Um das Hindernis der wirtschaftlichen Entwicklung zu überwinden, das für Randgebiete im von der französischen Eisenbahn (SNCF) angewandten Realkostentarif liegt, ist die Bretagne von diesem seit Oktober 1962 geltenden

1 Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe, Tome I, Paris 1964. S. 27

2 Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité. Premier rapport de la Commission Nationale à l'aménagement du territoire. 21. September 1964. Paris 1964. S. 115

3 Préparation du Ve plan - Rapport sur les principales options. Paris 1964. S. 173

4 Ministère des finances et des affaires économiques, Perspectives de l'économie française pour 1970. Tome III, Les Variantes, o.O., März 1964. S. VII-2

5 H. St. Giraud, a.a.O., S. 120; vgl. auch Franz. Botenschaft (Hrsg.) "Informationsblätter" Bad Godesberg. Nr. 344, 30. Juni 1966. S. 20 f

Tarif ausgenommen. ¹ Eine indirekte Maßnahme zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung besteht darin, daß der Westen verstärkte öffentliche Investitionen im Schulwesen, bei der Berufsausbildung und der sozialen Weiterentwicklung ² erhält. ³ So soll Toulouse zu einem Zentrum der naturwissenschaftlichen, besonders der Luft- und Raumfahrtforschung ausgebaut werden, das den dort angesiedelten Industrien dieser Branchen zu qualifiziertem Personal verhelfen wird. ⁴

B. Der Norden

Der Norden ist weitgehend industrialisiert; jedoch hat auch die Landwirtschaft Bedeutung, die z. B. das Bild der Pikardie zum wesentlichen Teil bestimmt. Der primäre Sektor muß dazu gebracht werden, sich von der bisherigen Ausrichtung auf den subventionierten Zuckerrübenanbau zu lösen. ⁵ Der Norden förderte Ende der 50er Jahre 53 % des französischen Kohleaufkommens ⁶ und erzeugt auf seiner Kohlebasis Elektrizität. Unter den Industriebetrieben des Nordens, z. B. bei Dünkirchen und in Le Havre, finden sich neben solchen der Textil- auch solche der Stahlerzeugung bzw. Metallverarbeitung und andere verarbeitende Betriebe. Auch im Norden können manche Betriebe wegen veralteter Produktionsverfahren nicht zu konkurrenzfähigen Preisen anbieten oder sind auch bei wettbewerbsfähigen Preisen vom Nachfragerückgang bedroht, aber das Gesamtbild ist besser als das des Westens. ⁷

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 63f

2 im Original: "promotion sociale"

3 J. Lajugie, a. a. O., S. 331

4 Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe. Tome I, Paris 1964. S. 59

5 H. St. Giraud, a. a. O., S. 117f

6 G. Kummer, a. a. O., S. 25

7 Ph. Robert, a. a. O., S. 109

Seine hohe Bevölkerungsdichte bietet eine gute Voraussetzung für die Sicherung seines wirtschaftlichen Wachstums. So sollen als motorische Zentren für das umliegende Gebiet die Départements Nord und Seine-Maritime wirken. Der Norden wird auch in Zukunft Anziehungskraft auf neue Betriebe ausüben: "Der Aufbau neuer Produktionsstätten (der Ernährungsindustrie aus dem Pariser Raum, d. Verf.) wird (in der Hauptsache, d. Verf.) wahrscheinlich im Norden und Osten Frankreichs vor sich gehen, denn diese Gebiete sind sowohl große Verbrauchszentren als auch große Rohstoffhersteller, und sie liegen den Ländern des Gemeinsamen Marktes am nächsten, nach denen die Exporte von Ernährungsgütern wesentlich gesteigert werden sollen."¹

Es ist sinnvoll, daß im Norden, einem hochentwickelter Gebiet mit dichter Bevölkerung, die Universität Lille ausgebaut werden soll. Im Dreieck Lille-Roubaix-Tourcoing ist eine städtebauliche Sanierung vorgesehen, um die Wohnzonen zu modernisieren und durch eine neue Politik der Industrieansiedlung die Fahrzeiten des Pendlerverkehrs zu verkürzen.²

C. Der Osten

Auch der Osten Frankreichs ist teils industriell, und zwar besonders im nördlichen Teil, teils landwirtschaftlich bestimmt. Wie in Nordfrankreich fördert man auch im Osten Kohle. Lothringen stellte zu Ende der 50er Jahre rund 30% des französischen Kohleaufkommens.³ Auch hier wird auf der Kohlebasis Elektrizität gewonnen; hinzukommt aber noch die Elektrizität, die die Wasser-

1 RKW-Berichtsreihe. Auslandsdienst. Die französische Wirtschaftsplanung. Übersetzung ausgewählter Teile des IV. Französischen Wirtschaftsplanes (1962-1965). Berlin-Köln-Frankfurt/Main 1962. S. 73

2 H. St. Giraud, a.a.O., S. 117 f

3 G. Kummer, a.a.O., S. 25

kraftwerke im südlichen Teil abgeben, der sich in dieser Darstellung bis zum nördlichen Beginn der französisch-italienischen Grenze erstreckt. Von den hier ansässigen Industriebranchen muß neben den Textilbetrieben der Vogesen die lothringische Stahlindustrie erwähnt werden, die über die Mosel gut mit dem rheinisch-westfälischen Kohle- und Absatzgebiet verbunden ist. Für den Osten gilt wie für den Norden, daß manche seiner Betriebe, z.B. in der Textilindustrie, nicht mehr konkurrenzfähig sind und sich in einer Stagnationsphase befinden, aber dieser Stagnation steht an anderen Stellen ein Aufschwung gegenüber.¹ Der Osten ist in seinem Nordteil und im Elsaß dicht besiedelt. Im Elsaß besteht damit eine Ähnlichkeit mit den gleichfalls bäuerlichen, relativ dichtbevölkerten Gebieten des Westens. Zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Ostens ist vorgesehen, die Landwirtschaft zu intensivieren und den industriellen Bereich zu entwickeln, wobei eine Verarbeitung der Rohprodukte geplant ist, die die Eisen- und Stahlindustrie bisher exportiert.² Man rechnet auch damit, daß ein Teil der bisher in Paris ansässigen Ernährungsindustrie in Zukunft im Osten neue Produktionsstätten errichten wird. Dafür sprechen seine entwickelte Landwirtschaft, seine teilweise hohe Besiedlungsdichte und die Nähe zu Bevölkerungsballungen jenseits der französischen Grenze.³ Wachstumskerne sollen in folgenden Départements entstehen: Meurthe-et-Moselle, Bas-Rhin (um Straßburg), Doubs. Der Entwicklungsstand des Gebietes und die hohe Bevölkerungsdichte drängen darauf hin, das Projekt eines Ausbaues des Hochschulzentrums Metz-Nancy bald zu verwirklichen.

1 Ph. Robert, a.a.O., S. 109

2 H. St. Giraud, a.a.O., S. 119

3 RKW-Berichtsreihe, a.a.O., S. 73

D. Das Pariser Gebiet

Paris ist in starkem Maß durch seine Industrie bestimmt. Hier sind die Metall-, die chemische, die Elektroindustrie und die Automobilbranche vertreten. Viele bedeutende französische Unternehmen haben den Sitz ihrer Hauptverwaltung in der Seine-Stadt, obwohl die Fertigungsstätten weit davon entfernt sind. So wird ein großer Teil der in Frankreich Beschäftigten von Paris aus "fern-gesteuert".¹ Die Pariser Industrie verzeichnet im allgemeinen eine günstige Entwicklung und hat wenig unter mangelnder Konkurrenzfähigkeit zu leiden.² Die Region ist reich an Wirtschaftseinheiten des tertiären Sektors. Hier ist das Kreditwesen konzentriert; die große Bevölkerung dieses Gebietes ließ ein sehr weitgehend, in einigen Bereichen, wie im Lebensmittelhandel: zu weitgehend ausgebildetes Netz von Handelsbetrieben entstehen; hinzu kommt, daß hier die Staatsverwaltung ihre Spitzenbehörden angesiedelt hat und daß die Stadt mehr als alle anderen Sitz von Hochschulen und hochschulähnlichen Instituten ist. Alle diese Anforderungen zusammen führen eine Überlastung herbei: Im Pariser Raum besteht eine fühlbare Wohnungsnot. Die "städtische Infrastruktur entspricht nicht mehr den .. Bedürfnissen: Die Wasserversorgung ist ungenügend; die Müllabfuhr und die Leistungen zahlreicher sonstiger öffentlicher Dienste haben ihre Kapazitätsgrenze erreicht."³ Trotzdem werden die Anforderungen steigen; das Gebiet zählt 9 Millionen Einwohner - gegen Ende des Jahrhunderts, so schätzt man, werden es 14 Millionen sein.⁴ Auch zukünftig soll das Pariser Gebiet einer der großen Ent-

1 Dietrichs spricht von 1,3 Millionen Arbeitnehmern außerhalb von Paris: B. Dietrichs, Raumordnungspolitik in Frankreich. In: "Bundesbaublatt", Wiesbaden. H. 3, März 1965. S. 110

2 Ph. Robert, a. a. O., S. 109

3 H. St. Giraud, a. a. O., S. 55

4 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie". Paris. Edition supplémentaire. September 1965. S. 140

wicklungspole bleiben. Man versucht, die Ausdehnung der Industrie im Pariser Raum zu bremsen und in der Nähe der Stadt, und zwar in Amiens, Rouen, Le Mans, Orléans, Reims, Troyes, kleinere Kerne des Wachstums entstehen zu lassen.¹ An diesen und an weiteren Orten sollen Lehranstalten und Hochschulen entstehen, die die Pariser Institute entlasten.² Die tertiären Funktionen hingegen, die der Hauptstadt angemessen sind, sollen sich frei entfalten können.³ So hofft man zu erreichen, daß die Gegebenheiten im Raum von Paris mehr den Wünschen der Bewohner entgegenkommen und daß die Stadt "ihre nationale und internationale Rolle unter Bedingungen spielen kann, die denen anderer großer Stadtregionen in Europa vergleichbar sind".⁴

Allerdings bestehen auseinandergehende Meinungen darüber, wie weit die Einschränkung oder Förderung des Wachstums im Pariser Raum gehen soll. Zweifellos muß berücksichtigt werden, daß eine zu weitgehende Förderung von Paris die Entwicklung anderer Landesteile behindern kann. Wächst die Agglomeration Paris, so gewinnt auch ihr Markt eine zusätzliche Bedeutung und zieht weitere Produktionsstätten an, die sonst vielleicht in anderen Gebieten errichtet worden wären. Wenn mit der Begründung, Paris erfülle gesamtstaatliche Funktionen und trage deren Lasten, der Raum so große öffentliche Hilfen erhält, daß seine wirklichen Aufwendungen überkompensiert werden, dann tritt eine Subventionierung der hier ansässigen Wirtschaftseinheiten durch die an anderen Orten Tätigen ein. In diesem Fall besteht ein Widerspruch zur angestrebten Entwicklung der anderen Regionen Frankreichs.

1 H. St. Giraud, a.a.O., S. 117

2 Ebenda. S. 117

3 Projet de loi portant approbation du Plan de développement économique et social. Assemblée Nationale, Constitution du 4 octobre 1958. Première Session ordinaire de 1961-1962. No: 1573, Tome II. S. 160

4 Préparation du V^e Plan - Rapport sur les principales options. Paris 1964. S. 174 (Übers.v. Verf.)

E. Das Zentrum

Das Zentrum (Zentralmassiv bis zur Linie Creuse-Vézère, nördlicher Rhônelauf, Gebiet um Grenoble) ist besonders durch Landwirtschaft und Industrie gekennzeichnet. In diesem Gebiet werden Kohlevorkommen abgebaut. Die Industrie ist besonders, und zwar mit metallverarbeitenden Betrieben, z. B. der Waffenproduktion, in St. Etienne, Le Creuzot (Schneider), und auch in Lyon ansässig. Lyon ist eines der bedeutendsten französischen Wachstumszentren; hier haben sich Betriebe der chemischen Industrie angesiedelt. Auch von Clermont-Ferrand strahlen die Wirkungen eines industriellen Kerns aus. Allerdings hat das Zentrum in einigen Teilen eine Förderung seines Wirtschaftswachstums nötig, denn es wird als notwendig angesehen, die Kohlenzechen von Decazeville zu schließen. In manchen Zonen ist die Zahl der Bevölkerung von 1954 bis 1962 gesunken.¹ - Die Regionalplanung sieht für das Zentrum vor, die landwirtschaftliche Produktivität zu heben durch Modernisierung in den fruchtbaren Gebieten und bessere Nutzung des Weidelandes auf den verödeten Hochflächen. Im sekundären Bereich ist beabsichtigt, weitere gewerblich-industrielle Arbeitsplätze bereitzustellen. Deswegen will man hier die Nahrungsmittel- und Holzindustrie fördern. Zu den Unterstützungen gehört, daß der Rand des Zentralmassivs wie die Bretagne vom Realkostentarif der SNCF ausgenommen ist.² Die Städte Lyon und Grenoble sollen auch in Zukunft die Rolle der größeren Wachstumspole spielen, wobei Lyon ein Gegengewicht zu Paris und durch die Verbesserung seiner Infrastrukturen, besonders auf dem Gebiet der Bildung und Ausbildung, der führende Ort des ganzen Raumes werden soll. Auch die anderen bereits genannten industriellen Kerne sollen weiter entwickelt werden.³

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 53

2 Ebenda. S. 74

3 F. Coront-Ducluzeau, a. a. O., S. 203

Im Bereich des Bildungswesens besteht die Absicht, die Universitäten von Lyon und Grenoble zu wissenschaftlichen Zentren auszubauen.¹

F. Der Süden

Das südliche Frankreich (das Mittelmeergebiet) weist sowohl landwirtschaftliche wie industrielle Zonen auf. In der Landwirtschaft fällt besonders der Weinanbau ins Auge, der ein solches Gewicht hat, daß Giraud ihn als Monokultur bezeichnet.² Das Becken von Graissessac ist ein Zentrum des Kohlebergbaus, der allerdings im Rückgang begriffen ist. Braunkohle findet sich bei Marseille. Die Wasserkraftwerke liefern Elektrizität und an der Küste, besonders bei Marseille, ist die Verarbeitung von Erdölrohprodukten heimisch.³ Die Bauxitlager lassen im Verein mit der reichlich erzeugten Elektrizität eine Aluminiumindustrie in der Nähe von Marseille entstehen. Auch im Süden gibt es Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte; Marseille gehört dazu. Der Ostteil der Südküste ist ein wichtiges Touristenzentrum; Nizza ist sein Kern. - Es besteht die Absicht, einen Bewässerungskanal vom rechten Rhône-Ufer aus in die über Wassermangel klagenden Zonen des Küstenhinterlandes zu führen. Das käme der Landwirtschaft zugute. Man strebt auch an, die Wein-Monokultur aufzulockern. So soll hier das größte Obst- und Gemüseanbaugebiet Frankreichs entstehen.⁴ Das Generalplankommissariat schlägt für den Süden im sekundären Sektor die Entwicklung der Meßgeräte-Industrie vor.⁵

1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. Oktober 1960. "Le plan d'aménagement de la région Rhône-Alpes"

2 H. St. Giraud, a. a. O., S. 122

3 F. Coront-Ducluzeau, a. a. O., S. 31-38

4 Französische Botschaft. "Informationsblätter". Bad Godesberg, Nr. 341, 15. Mai 1966. S. 13 ff

5 Commissariat Général du Plan d'Equipeement et de la Productivité, Premier rapport de la Commission Nationale à l'aménagement du Territoire 1964. a. a. O., S. 42

Montpellier soll der Entwicklungskern des ringsum liegenden und auf andere Produktionen umzustellenden Weinbaugebietes sein. Das Hauptgewicht aber wird Marseille zukommen. Hier steht am Haff von Berre und an der Bucht von Fos eine große Industriefläche zur Verfügung, um deren ausreichende Wasserversorgung man sich bemüht. Man will hier unter anderem die Öl-, die Werft- und die Textilindustrie zum Blühen bringen. Marseille ist als Ausgangspunkt für den französischen Afrikaverkehr vorgesehen; der Ausbau der Binnenwasserwege zum Rhein wird seine Stellung in der Zukunft sichern. Ein weiterer Vorteil: Die Universität Aix-en-Provence ist nur 30 km entfernt, gehört also noch zum näheren Umkreis der Stadt. Die Südküste ist wegen der hier vorhandenen Importbasis als Standort für schwerindustrielle Produktionsstätten, für solche der Nichteisen- und der Chemieindustrie geeignet und auch für Betriebe solcher Unternehmen, die die genannten Industrien ergänzen können. An der Rhône-mündung ist ein Chemiebetrieb geplant, den die Farbwerke Höchst AG, die Ruhrchemie AG, Péchiney, St. Gobain und Usines de Melle gemeinsam tragen werden.¹ Der Ausbau des Südens ist allerdings nicht auf den agraren und industriellen Sektor beschränkt: Das Land soll auch so ausgerüstet werden, daß es Touristen in größerem Maße anzieht und sie aufnehmen kann. Dazu wird das Straßen- und Flughafennetz verbessert werden, man will eine Kette kleiner Häfen anlegen, die Küste und das anstoßende Hügelland aufforsten, fünf neue Campingplätze mit einer Gesamtkapazität von 300 000 Übernachtungen errichten und die bestehenden verbessern. Auch sollen die Insektenplage bekämpft und das Hinterland für den Tou-

1 "Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland" Nr. 222, 24. September 1965. S. 31

rismus erschlossen werden. ¹

II. Teil: Vorhaben für ganz Frankreich

A. Die geplante Verteilung der Funktionen zwischen den Orten

Betrachtet man die Lage der großen Bevölkerungsbal-
lungen in Frankreich, so fällt auf, daß diejenigen Städte
im allgemeinen am Rande des Staatsgebietes liegen, die
"in Anbetracht der von ihnen erreichten Entwicklungsstufe
sofort die Funktionen eines (inter-, d. Verf.) regionalen
Hauptortes ausüben können." ² Aufgabe der interregionalen
Hauptorte ist es, durch Steigerung ihres kulturellen und
ökonomischen Gewichts das Gefälle zu verringern, das in
dieser Hinsicht zwischen Paris und der "Provinz" besteht.
Dadurch würde die Sogwirkung des Pariser Raums auf die Be-
wohner der übrigen Landesteile abgeschwächt und die Abwan-
derung von Bevölkerungsteilen aus ihren Heimatregionen
vermindert bzw. auf Zentren gelenkt, die in der Nähe der
Heimatregion liegen. Paris würde der Gefahr entgehen,
eines Tages der "Wasserkopf" Frankreichs zu sein. Bis 1985
sollen zumindest folgende städtische Gebiete als interre-
gionale Metropolen wirken können: ³ Lille-Roubaix-Tourcoing
für den Norden, Nancy-Metz-Diedenhofen im Osten (Straßburg
soll die oberrheinischen Gebiete beeinflussen), Lyon-St.
Etienne soll diese Funktion für den Süden ausüben, soweit
dieses Gebiet nicht auf die Küste ausgerichtet ist, Mar-
seille-Aix-Rhône-delta für das Küstengebiet des Südens,
Toulouse in der Region Midi-Pyrénées, Bordeaux soll das
Zentrum von Aquitanien und Poitou-Charentes und Nantes-

1 Projet de loi de Finances pour 1965, Document annexe.
Tome I. S. 55

2 Commissariat Général du Plan d'Equiperment et de la
Productivité, Premier Rapport de la Commission Natio-
nale à l'aménagement du territoire 1964. 21. Septem-
ber 1964. S. 87 (übers. v. Verf.),

3 Ebenda, S. 88f

St.-Nazaire der Hauptort für die Regionen des Westens sein. Heute besteht noch das Problem, daß die periphere Lage der augenblicklich bestehenden großen Zentren "praktisch das ganze Landesinnere dem alleinigen Einfluß der Hauptstadt überläßt." ¹ Deswegen müssen Clermont-Ferrand, Limoges, Grenoble und Nizza ihre Anziehungskraft vergrößern.

Die interregionalen Metropolen sollen für ihren Einflußbereich die bisher hauptsächlich in Paris gebotenen Dienste und Einrichtungen höheren Niveaus bereitstellen. Hierbei geht es besonders um die der Wirtschaft, der Kultur, des Unterrichts, der Forschung und der Krankenversorgung. Es wird gefordert, daß sie Sitz von Universitäten bzw. hochschulähnlichen Einrichtungen sein, einen bedeutenden Finanzmarkt besitzen, die Hauptverwaltungen wichtiger Unternehmen beherbergen und Zentren der regionalen Presse mit weiter Verbreitung bilden sollen. Als Bindeglieder zwischen den interregionalen Metropolen und dem Umland sind weitere große Städte vorgesehen. ² Diese Städte müssen die Verwaltungsbehörden der Regionalebene aufnehmen, hier sind Voll- oder Teiluniversitäten erforderlich; die lokale bzw. regionale Presse muß von hier aus wirken; das kulturelle Leben soll sich durch Theater und Kunstgalerien auszeichnen. Auch der Handel mit Luxuswaren und Spezialberufe werden hier ansässig sein. ³ In gleicher Weise plant man, rings um Paris einen Kranz von Städten zu Entwicklungszentren

1 Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité, Premier Rapport de la Commission Nationale à l'aménagement du territoire 1964. 21. September 1964, S. 88 (Übers. v. Verf.)

2 A. Gascuel, Aspects du quatrième Plan. Paris 1962. S. 98

3 Conseil supérieur du Ministère de la Construction - Secrétariat général. Plan d'aménagement du territoire. Paris. Februar 1962. S. I-25-33

auszubauen (vgl. die Darstellung der Raumplanung für das Gebiet von Paris), die das wirtschaftliche Wachstum der Hauptstadt für ihre Umgebung fruchtbarer werden lassen als bisher. Der fast ausschließliche Einfluß von Paris auf das Landesinnere, der dort wegen des Fehlens von Zentren wirtschaftlicher Aktivität besteht, soll durch das Netz regionaler Wachstumszentren gedämpft werden, das aus den am Rande des Staatsgebiets gelegenen interregionalen Metropolen, den ihnen als Bindeglieder zum Umland zugeordneten größeren Städten und denjenigen Orten gebildet wird, die den Raum von Paris als Entwicklungszentren umgeben. In den Metropolen und in den grossen Städten, die die Verbindungen und die wirtschaftlichen und kulturellen Wechselwirkungen zwischen den Metropolen und ihrem Umland bündeln und verteilen, sind solche Industrien anzusiedeln, die hohe Anforderungen an die Qualität der Arbeitskräfte stellen oder die auf engen Kontakt zur Forschung angewiesen sind, ebenso solche Wirtschaftszweige, deren Fertigungsart, z. B. bei kleinen Serien oder Einzelanfertigungen, auf die Wünsche eines besonderen, relativ kleinen Kundenkreises eingestellt ist.¹ Die zentralen Städte, d. h. Paris und die interregionalen Metropolen, ebenso die als Bindeglieder zum Umland vorgesehenen großen Städte, müssen ein breites und tiefgestaffeltes Angebot von Produktionen und Dienstleistungen bereit-

1 Conseil supérieur du Ministère de la Construction - Secrétariat général. Plan d'aménagement du territoire. Paris. Februar 1962, S. I - 34

halten. Soweit hier bestehende Wachstumspole so strukturiert sind, daß sie nicht autonom wirken, sondern von außen kommender Impulse bedürfen, müssen sie so ausgebildet werden, daß sie leichter darauf reagieren können. Die zentralen Orte werden nach Gesichtspunkten der Bevölkerungszahl, der Verwaltungsnotwendigkeiten und ihres wirtschaftlichen Einflußraumes ausgewählt.¹

Unterhalb der Ebene der zentralen Orte sollen zwei weitere Gruppen von Ansiedlungen stehen, die das Wachstum des Landes fördern und die Impulse weitergeben: 1) Mittel- und Kleinstädte sollen den als Verbindung zu den interregionalen Hauptorten dienenden großen Städten den Austausch mit dem Umland ermöglichen. Sie sind Sitz von Banken und gewerblichen Wirtschaftszweigen mit mittleren Unternehmensgrößen oder weisen in bestimmten Zeitabständen eine intensive Handelstätigkeit auf, z. B. wenn sie Markorte sind.² Sie können sich in der Richtung

1 P. Bauchet, La programmation régionale. In: Théorie et politique de l'expansion régionale. Actes du colloque international de l'Institut de Science Economique de l'Université de Liège (21-23 avril 1960). Brüssel 1961. S. 75

2 Picardie-Plan régional de développement et d'aménagement. a. a. O., S. 83f

ihrer Produktionsvorteile spezialisieren. Den Nachteilen einer großen Streuung der Industrie wirkt die enge Verbindung dieser Orte mit den Zentralorten entgegen.

2) Die Basis der Pyramide der für die wirtschaftliche Entwicklung Frankreichs wichtigen Orte sind die "points d'appui", die dem aus der Landwirtschaft stammenden Bevölkerungsüberschuß eines Gebietes von jeweils 10.000 bis 25.000 Einwohnern in Kleinunternehmen der Basisfabrikation, die verschiedenartige Produkte herstellen, Arbeit geben sollen. ¹ Die sogenannten "Dammzonen", die den aus der Bretagne und dem Jura kommenden Bevölkerungsüberschuß abfangen, der sonst nach Paris zöge ², befolgen dieses Rezept: Unter den ländlichen Orten mit Kleinindustrie und wenigstens minimaler, für die Industrie notwendiger Ausstattung sucht man die zum Auffangen des Bevölkerungsstroms geeignetsten aus und konzentriert hier in gewissem Umfang Betriebe des sekundären Sektors. Dadurch vermeidet man auch mögliche schädliche Nebenwirkungen aus einer zu weit getriebenen Streuung der Industrie. ³

Die Schaffung einer vielfältig gegliederten Verteilung der Funktionen zwischen den einzelnen Orten scheint

1 Conseil Supérieur du Ministère de la Construction - Secrétariat général. a. a. O., S. I - 35

2 Ph. Bauchard, La mystique du plan - Les menaces de la prospérité. Paris 1963. S. 179 ff

3 Picardie-Plan régional de développement et d'aménagement. a. a. O., S. 66f

geeignet, das wirtschaftliche Wachstum in den Gebieten zu unterstützen, die der Hilfe der Regionalpolitik bedürfen. Allerdings muß diese vielfältige Gliederung der Funktionen erst noch geschaffen werden. Ferner ist darauf zu achten, daß die Entwicklungsplanung für Paris, die auf eine starke Expansion dieses Raums eingestellt ist, mit der noch aufzustellenden Planung für die Entwicklung der interregionalen Metropolen vereinbar ist. Das zur Zeit zwischen Paris und diesen Metropolen bestehende Ungleichgewicht der Planung ermöglicht neue unerwünschte Wachstumsunterschiede.¹

B. Der Ausbau der Hochschulen

Zu den Vorhaben der Landesentwicklung gehört neben dem Ausbau des Stadtnetzes auch der des Hochschulwesens. So hat man die Absicht, neue Hochschulen oder Teile von Hochschulen an Orten zu gründen, die bisher nicht Sitz solcher Institute waren. Allerdings plant man, Forschungsinstitute für Fachrichtungen, die große Mittel erfordern, nicht an allen Universitäten zu errichten; die Hochschulen sollen sich dann in bestimmten Fächern spezialisieren.

1 U. Thumm, a. a. O., S. 118, 143f

C. Der Ausbau des Verkehrs- und Nachrichtenwesens

Da es für das wirtschaftliche Wachstum Frankreichs förderlich ist, wenn zwischen den Wirtschaftskernen gute Verkehrsverbindungen bestehen, ist es natürlich, daß auch auf diesem Gebiet erhebliche Verbesserungen vorgesehen sind. Zunächst sollen die Straßenbauvorhaben betrachtet werden.

Die Grundlinien der Straßenbauplanung sind: Die Verbindungen zwischen den wirtschaftlichen Zentralorten sollen ausgebaut, internationale Strecken verbessert und ihr Bau fortgesetzt und für den Fremdenverkehr geeignete Gebiete (z. B. Südküste, Bretagne) in größerem Maß als bisher dem Straßenverkehr erschlossen werden.¹ So besteht die Absicht, in Frankreich auf lange Sicht ein Autobahnnetz zu bauen, das im wesentlichen sternförmig auf Paris ausgerichtet ist (mit Ausnahme einer Verbindung Bordeaux - Montpellier - Marseille und einiger Strecken in Elsaß-Lothringen) und das nach den bisher veröffentlichten Planungen hauptsächlich den schon weiter als die Westhälfte entwickelten Gebieten östlich der Linie Le-Havre-Marseille zugute kommen wird.² Bisher sind von den Autobahnstrecken nur verstreute kurze Teilstrecken hauptsächlich um Paris, bei Metz, Straßburg, Nizza, im Rhônetal und auf der Strecke Lyon - Paris fertiggestellt. - "Bei der Beratung des französischen Wirtschaftsplanes für die Jahre 1966 bis 1970 erhielt der Autobahnbau ~~Priorität~~ vor allen anderen Prioritäten. Die Mittel dafür wurden - zu Lasten des Unterrichtswesens - verdoppelt. Bis 1970 wird die Strecke Paris - Marseille fertig sein."³ Für den Ausbau des

1 Préparation de Ve plan - Rapport sur les principales options. a. a. O., S. 184

2 vgl. die Karte in: Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. S. 77

3 "Der Spiegel", Hamburg. Jg. 19, Nr. 33. 11. August 1965. S. 66

Straßennetzes besteht der Vorschlag, schon vorhandenen Landstraßen weitere Fahrbahnen anzufügen, wenn die Möglichkeiten des Autobahnbaus durch die Knappheit der verfügbaren Mittel begrenzt ist. Dieses Verfahren sei erheblich billiger.¹ Da die Verbesserung der Straßenverbindungen sich auf bestimmte Strecken konzentrieren soll, werden die dazu vorzunehmenden Arbeiten "in bestimmtem Umfang die Bedeutung einer kleinen Zahl von (Verkehrs- und Entwicklungs-, d. Verf.) Achsen erhöhen, ohne aber im Ganzen ein bedeutendes Ungleichgewicht zwischen Ost- und Westfrankreich hervortreten zu lassen."² Dennoch wird man über die Bedeutung des Ungleichgewichts im Straßen- ausbau geteilter Meinung sein können, da in den bereits höher entwickelten Landesteilen das Straßennetz in größerem Ausmaß verbessert wird als in den weniger weit entwickelten Gebieten (besonders in Westfrankreich). Es ist eine Ermessensfrage, wo das Generalplankommissariat die Grenze zwischen unbedeutenden und bedeutenden Ungleichgewichten zieht; jedenfalls sind Ungleichgewichte im geplanten Ausbau des Straßennetzes vorhanden.

Der augenblickliche Zustand des Eisenbahnverkehrs wird durch eine starke Zentralisierung gekennzeichnet, die in zweierlei Hinsicht hervortritt: Das Liniennetz ist hauptsächlich auf Paris hin ausgerichtet, und die Zugdichte und Fahrgeschwindigkeit auf den nach Paris führenden Hauptlinien übertreffen in der Regel die der anderen Strecken. Diese Eigentümlichkeiten der französischen Eisenbahn sind einer Wirtschaftsentwicklung außerhalb der bisher bevorzugten Zonen nicht günstig. Die Verkehrsdienste der SNCF erfordern zum Teil einen Ausbau, zum Teil eine Umstellung. Um diesen Bedürfnissen entgegenzukommen, "sind die Maßnahmen der SNCF nicht

1 Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité. Premier rapport de la Commission Nationale à l'aménagement du territoire 1964. 21. September 1964. S. 95

2 Ebenda. S. 92 (Übers. v. Verf.)

von einer Flächenpolitik bestimmt, sondern sie entsprechen einer Politik privilegierter Transportachsen, die einer Konzeption folgt, die der der Autobahnen entspricht." ¹ Schon vor einiger Zeit wurde bei der französischen Eisenbahn eine gründliche Tarifreform durchgeführt. Allerdings gerieten dabei Gebiete mit einem niedrigen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung ins Hintertreffen und ihr Wirtschaftsaufschwung wurde erschwert. "Die jüngsten Schwierigkeiten, die aus der Anwendung der (Tarif-, d. Verf.) Ungleichheit entstanden, sind entweder durch Globalmaßnahmen für bestimmte benachteiligte Regionen oder bestimmte Transportarten, oder durch Sonderabmachungen zwischen der SNCF und übermäßig hart betroffenen Unternehmen behoben worden." ² Zwar hat die Bahngesellschaft den Plan gefaßt, ihre Güterbahnhöfe zu konzentrieren, um die Rentabilität zu steigern. Für die betroffenen Orte sollen daraus aber keine Nachteile entstehen, weil Straßenfahrzeuge der Bahn die auf der Schiene ausfallenden Verkehrsdienste übernehmen sollen. Der Verkehr auf den Hauptlinien wird verbessert, der Reiseverkehr der Sekundärlinien eingeschränkt werden. Es besteht die Absicht, stillzulegende Strecken für den privaten Anschlußverkehr von Industriebetrieben freizugeben, die sich hier entwickeln. ³

Das Schifffahrtsstraßennetz ist für die Wirtschaftsentwicklung bedeutungsvoll, weil es den billigen Transport von Massengütern ermöglicht. Augenblicklich ist das Netz der Binnenschifffahrtsstraßen in der Hälfte Frankreichs östlich der Linie Rhônemündung - Seinemündung am engmaschigsten entwickelt und mit dem Rhein verbunden. Der Westen des Landes ist an dieses Netz durch die Verbindung der Loire mit der Seine und Saône

1 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I, Paris 1964. S. 84 (übers. v. Verf.)

2 Ebenda. S. 84 (übers. v. Verf.); vgl. auch Commissariat Général du Plan d'Equipeement et de la Productivité. Premier rapport de la Commission Nationale de l'aménagement du territoire 1964. 21. September 1964. S. 92

3 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. S. 84

angeschlossen, während der Südwesten (Garonne) isoliert ist; die Bretagne verfügt über ein ziemlich dichtes Netz von Binnenschiffahrtswegen. Man plant, das Netz von Binnenwasserstraßen auszubauen. So soll eine Westostachse geschaffen werden, indem von der Loire ein Zugang durch das Cher-Tal nach Basel für Binnenschiffe gebaut wird. Nord-Südverbindungen bestehen schon jetzt. Mit einer Vergrößerung der Streckenlänge allein ist allerdings nicht genug getan, da ein sehr großer Teil des französischen Wasserstraßennetzes nicht auf die heute günstigen und im allgemeinen gebräuchlichen Schiffsgrößen eingestellt ist. Daher sind in großem Maße Arbeiten zur Verbreiterung und Vertiefung der Kanäle erforderlich. Diese Vorhaben kommen nicht mit der geplanten Schnelligkeit voran: Aus einer Auskunft von M. Pompidou zu Anfang 1965 in der Nationalversammlung über den Stand der Arbeiten an den Wasserstraßen im allgemeinen geht hervor, "daß sie Ende des Jahres 1965 ... um eine Planperiode im Rückstand sein werden, so daß die im 4. Plan vorgesehenen Projekte erst im Lauf des 5. Plans ausgeführt werden können."¹ Man beabsichtigt weiterhin den Ausbau einiger Atlantikhäfen und will deswegen in Dünkirchen, Le Havre, Rouen, Nantes-St.-Nazaire, Bordeaux wie auch an der Südküste in Marseille den Einfluß der Pariser Regierung stark spürbar werden lassen. Folgendes ist beabsichtigt²: Den Hafendirektor ernennt der Ministerrat. Über die Investitionen dieser Häfen entscheidet nur die öffentliche Hand, und der Staat bezahlt den größten Teil der bei ihrem Ausbau entstehenden Kosten.

Zum Ausbau des Luftbinnenverkehrs richtete die "Air-Inter", eine innerfranzösische Fluggesellschaft, neue Linien ein zwischen Paris, Lyon und Toulouse als Hauptknotenpunkten und anderen Orten. In der öffentlichen Diskussion wurde vorgeschlagen, etwa 100 lokale Flugfelder zu schaffen, damit kein Ort weiter als 50 km vom nächsten Landepunkt entfernt sei.³ Die lokalen Flugplätze kommen

1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'industrie", Paris. Nr. 7, 18. 2. 1965. S. 160 (übers. v. Verf.)

2 "Die Welt - Unabhängige Tageszeitung für Deutschland", Nr. 86. 12. 4. 1965

3 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'industrie", Paris. Nr. 28. 15. Juli 1965. S. 122

mit einer einfachen Ausstattung aus, da sie keinen großen Verkehr zu bewältigen haben und an ihren Komfort nicht so große Anforderungen gestellt werden dürfen wie an den von Großflughäfen.

Zur Entwicklung des regionalen Wirtschaftslebens ist es unerlässlich, für günstige Nachrichtenverbindungen zu sorgen. Unternehmen, die an einem als Ansiedlungsort möglichen Platz nur schwer Verbindung mit der Außenwelt aufnehmen können, sind im Wettbewerb in empfindlicher Weise benachteiligt und werden in den meisten Fällen eine Niederlassung nicht an einem solchen Ort gründen. Da die Nachfrage nach Einrichtungen zur Nachrichtenübermittlung in Frankreich sehr schnell wächst, muß die Postverwaltung große Investitionen durchführen und kann doch nicht alle Wünsche erfüllen. Der Engpaß auf dem Gebiet der Nachrichtenübermittlung bleibt weiterhin eine Bremse der wirtschaftlichen Entwicklung.¹ Zunächst will man die Nachfrage nach Fernsprecheinrichtungen, die in Lyon, Marseille, Nantes-St.-Nazaire und Toulouse in geringerem Grade als anderswo gesättigt ist, in diesen Städten in größerem Umfang befriedigen.²

§ 3 Die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik

Mit den dargestellten Projekten will die französische Regionalpolitik das Wirtschaftswachstum durch eine Förderung industrieller Wachstumspole, eine Unterstützung des Wirtschaftsaufschwungs bzw. eine den Erfordernissen der Gesamtentwicklung entsprechende Lenkung (Paris!) im industriellen und Dienstleistungsbereich wie auch durch

1 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 104

2 Ebenda, S. 105

Hilfsmaßnahmen im landwirtschaftlichen Sektor vorantreiben. Angesichts des Ausmaßes der langfristig von der regionalen Wirtschaftspolitik geplanten Vorhaben erhebt sich die Frage, auf welche Weise diese Projekte in den einzelnen Gebieten verwirklicht werden sollen. Diese Frage soll im folgenden beantwortet werden.

I. Teil: Die Maßnahmen der französischen Regionalpolitik hinsichtlich des industriellen und des tertiären Sektors

A. Überblick

Die regionale Wirtschaftspolitik, die auf die Entwicklung des industriellen und des tertiären Sektors Einfluß nehmen will, berücksichtigt, daß es in Frankreich verschiedene Gruppen von Gebieten gibt, die unterschiedliche Anforderungen an die Wirtschaftspolitik stellen: Regionen, die zwar entwickelt sind, aber unter teilweiser Stagnation oder unter Produktions- bzw. Infrastrukturengpässen leiden, und industriell unentwickelte Regionen (vgl. S. 87). In den entwickelten Regionen betreibt man eine wachstums-"begleitende" Politik (politique d'accompagnement) durch Verbesserung der Infrastruktur, der öffentlichen Dienstleistungen und durch Entwicklung des Unterrichtswesens und der notwendigen Finanzquellen.¹ Die wachstums-"mäßige Politik" (politique de modération) bezweckt, in Paris als einer Region, deren ökonomische Sogwirkung für die Entwicklung des übrigen Landes gefährlich ist und auf die Dauer auch Nachteile für die Pariser Wirtschaftseinheiten durch die im Ballungsgebiet auftretenden externen Kosten (social costs) befürchten läßt, das wirtschaftliche Wachstum selektiv zu lenken.² Den zurückgebliebenen Gebieten soll eine wachstums-"anreizende Politik" (politique d'entraînement) in großem Maße mit fühlbaren Unterstützungen helfen. Wirkliche Entwicklungspole mit antreibender Wirkung auf ein

¹ J. Lajugie, a. a. O., S. 309

² Ebenda. S. 309

Netz von Sekundärpolen und das Umland sollen hier geschaffen werden.¹ Als Kriterien, anhand deren festgelegt wird, in welchen Gebieten welche Nuance der regionalen Wirtschaftspolitik angewandt werden soll, dienen die Entwicklung der Beschäftigung und der Bevölkerung, auch der Lebensstandard.² Es muß allerdings gesagt werden, daß diese Kriterien nicht in jedem Fall aussagefähig sind, weil ihre Werte vom jeweiligen Stand der Konjunktur abhängen. In der Hochkonjunktur werden wesentlich kleinere Gebiete zurückgeblieben oder gefährdet scheinen als in einer Rezessionsphase. Nach Bauchet sind außerdem die statistisch erfaßten regionalen Unterschiede in der Lebenshaltung zu geringfügig, um als zuverlässige Kriterien für die Wahl der Regionalpolitik dienen zu können.³

B. Die Politique d'Entrainement

Was die "politique d'entrainement" angeht, so muß festgestellt werden, daß es sich bei dieser Politik nicht um eine Dauereinrichtung handelt. Sie soll nur solange in einem Gebiet durchgeführt werden, bis das dortige Wirtschaftswachstum sich selbst erhält.⁴ Sie wird im wesentlichen in der Westhälfte Frankreichs angewandt und muß den Verhältnissen des Anwendungsgebietes entsprechende Maßnahmen treffen. So sollen hier wenig transportkostenempfindliche Leichtindustrien entwickelt und in einigen Häfen Schwerindustrien aufgebaut werden, während man gleichzeitig den Dienstleistungssektor ausbaut.⁵ Ihr Anwendungsgebiet "umfaßt die am wenigsten industrialisierten Gebiete, die im Westen

1 J. Lajugle, a.a.O., S. 309

2 P. Viot, a.a.O., S. 21

3 P. Bauchet, Regional Development Policies in France. In: U.S. Department of Commerce (Hrsg.), Area Redevelopment Policies in Britain and the Countries of the Common Market. o.O. (Washington) 1965. S. 116

4 Préparation du V^e Plan. Rapport sur les principales options. a.a.O., S. 176

5 Ebenda, S. 173

und Südwesten einen geschlossenen Block bilden und einschließlich Korsika mehr als ein Drittel des Gesamtgebietes Frankreichs ausmachen. Innerhalb der Zone .. sind besondere Zentren der regionalen Entwicklung vorgesehen, die bevorzugt gefördert werden. Es handelt sich um die Städte Cherbourg, Brest, Lorient, Nantes, La Rochelle-Rochefort, Limoges, Bordeaux und Toulouse."¹ Also hat sich "die Theorie von den Wachstumspolen ... insofern ausgewirkt, als ... zentrale Orte für (besondere, d.Verf.) Förderungsmaßnahmen ... ausgewählt worden sind."²

Zu Ende der 50er und Beginn der 60er Jahre wurden die Orte in besonderem Maß unterstützt, die in "kritischen Zonen" lagen und darin "spezielle Umstellungszonen" bildeten. Aber Hilfe erhielten auch die anderen Orte in einer kritischen Zone und die Orte außerhalb dieses Gebietes, die von außerordentlich großer Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht waren.³ Betrieben der Industrie, des Handels und des Dienstleistungsbereichs (Hotels, Banken, Versicherungen usw.), die sich hier ansiedelten, konnte die "Besondere Ausrüstungsprämie" (prime spéciale d'équipement) zuerkannt werden, wenn sie mindestens 20 neue Arbeitsplätze bereitstellten. Die Prämie betrug 1961 10 000 NF pro Arbeitsplatz, wenn das Unternehmen aus anderen Regionen stammte oder neu gegründet wurde und 7 500 NF, wenn ein Betrieb vergrößert wurde. Höchstsumme der Prämie: 20% der Investitionssumme für die Neuschaffung oder die Umstellung eines Betriebes, 15% bei einer Erweiterung.⁴ Die Prämiensätze variieren je nach dem Jahr, das man betrachtet. Im Mai 1964 wurde das Förderungswesen reorganisiert: An die Stelle der Besonderen Ausrüstungsprämie traten die Industrielle Entwicklungs- und die Industrielle Anpassungsprämie. Die erstere ist pauschalisiert,

1 E.Dietrichs, a.a.O., S. 111

2 W.Müller, Raumforschung, Raumordnung und Raumpolitik in Frankreich. In: "Institut für Raumforschung (Bad Godesberg), Informationen", Jg.11, Nr.15.1961.S.399

3 J.Lejuzie, a.a.O., S. 326 f

4 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. Juni 1961

die letztere wird entsprechend der jeweiligen Situation im jeweiligen Gebiet und dem Nutzen der einzelnen Vorhaben festgelegt.

Die industrielle Entwicklungsprämie¹ erhalten Unternehmen in den Regionen des Westens, einigen Gebieten des Landesinneren oder in Korsika, wenn sie folgende Bedingungen erfüllen: 1) Sie müssen dem industriellen Bereich angehören oder Lehr- bzw. Forschungsvorhaben ausführen. In Ausnahmefällen wird sie auch Unternehmen des Dienstleistungssektors zuerkannt. 2) Es muß sich entweder um die Schaffung oder um den Ausbau eines Betriebes handeln. Die Prämie wird nach der Höhe der Aufwendungen für Bodenerwerb, Baukosten, Material und verschiedene Gebühren bestimmt. 3) Wenn es sich um die Neuschaffung eines Betriebes handelt, müssen die der Prämienberechnung zugrunde liegenden Investitionen mindestens 300 000 F betragen und mindestens 30 Dauer-Arbeitsplätze bereitstellen. Die durch die Prämie geförderten Projekte müssen binnen drei Jahren ausgeführt werden. Wenn es aber um die Ausdehnung eines Betriebes geht, kommen nur Projekte in Frage, die gleichfalls den Aufwand von mindestens 300 000 F erfordern, mindestens 30 Dauer-Arbeitsplätze schaffen und das Gesamtpersonal um mindestens 30 % vergrößern. Auf die letzte Bedingung kann verzichtet werden, wenn mindestens 100 Stellen geschaffen werden oder es sich um ein Forschungsinstitut handelt. Die durch die Prämie unterstützten Erweiterungsvorhaben müssen binnen zweieinhalb Jahren verwirklicht werden. Die Prämie kann in beiden Fällen (Neuschaffung und Ausbau von Produktionsstätten) nur beantragt werden, wenn die restliche Finanzierung der Projekte auf jeden Fall gesichert ist.² Der Betrag der Prämie schwankt je nach

1 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Aides au développement régional. o. O. o. J. (Paris 1965) S. 10 ff

2 Décret No. 64-440 du 21 mai 1964. In: "Journal officiel de la République Française - Lois et Décrets." Jg. 196. No. 121, v. 26. Mai 1964. S. 4462

dem Ort, an dem die Errichtung oder Erweiterung stattfinden soll: In den Ballungszonen von Toulouse, Limoges, Bordeaux, La Rochelle-Rochefort, Lorient, Nantes-St. Nazaire, Brest und Cherbourg vergütet sie, sofern sie unter dem Maximalbetrag (s. unten) bleibt, 20 % der oben genannten um die Steuern bereinigten Investitionsaufwendungen, wenn eine Produktionsstätte neu geschaffen wird und 12 %, wenn sie ausgebaut wird. Werden in den Départements Côtes-du-Nord, Finistère, Manche, Morbihan, Ille-et-Vilaine, Vendée und Loire-Atlantique Betriebe neu aufgebaut, beträgt die industrielle Entwicklungsprämie 12 % für die Neuschaffung und 5 % für den Ausbau bestehender Betriebe. In den übrigen Gebieten, in denen diese Prämie gewährt wird, erreicht sie 10 % für die Neuschaffung und 5 % für den Ausbau von Betrieben. Der Höchstbetrag ist im allgemeinen festgesetzt bei 11.000 F je Arbeitsplatz in neu aufgebauten und 6.000 F je Stelle in erweiterten Betrieben.¹ Erfordert ein Vorhaben mindestens 10 Mio F Investitionsaufwand, kann die Prämie unabhängig von diesen Regelungen gewährt werden. Die Prämie ist nicht steuerfrei. Solange sie 1 Mio F nicht übersteigt, wird sie vom Regionalpräfekten (préfet de la région) zuerkannt, sonst vom zuständigen Minister.² Nach Thumm bewirken aller-

1 Dies bezweckt, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und eine zu hohe Kapitalintensität zu vermeiden.

2 "L'Usine Nouvelle - Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. Nr. 18. 8. Mai 1965. S. 152

dings die Bereinigung der Investitionssumme um Steuern und die in den ersten Jahren nach der Ansiedlung zu zahlenden Steuern unter Berücksichtigung einer Inflationsrate von 5 % p. a. und einer Liquidationsfrist für die Prämie von drei Jahren, daß die wirklichen Prämiensätze nur etwa die halbe Höhe der nominellen Sätze erreichen.¹ - Neben der Prämie gibt es weitere Hilfsmaßnahmen:

Unternehmen, die Maßnahmen im Rahmen des Wirtschaftsplans oder zur Dezentralisierung, Umstellung der Produktion, Spezialisierung oder Konzentration beabsichtigen, können vom Staat garantierte Anleihen auflegen und Zinsbonifikationen für den Kapitaldienst von Anleihen erhalten.² Weitere Finanzierungsunterstützung bieten der Crédit National, der Crédit Hôtelier, einige Fonds (auch für die Umschulung des Personals) und die Sociétés de Développement Régional.³

1 U. Thumm, a. a. O., S. 162f

2 P. Bauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962. S. 99

3 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O., S. 20 ff; über die Institutionen siehe weiter unten, S. 194 ff

Der Crédit National hilft bei Schaffung, Entwicklung und Modernisierung von Betrieben; er gibt Darlehen für Errichtung von Gebäuden, Erwerb von Material und Ausrüstung, für die Erweiterung des Umlaufvermögens und die Verbesserung der Liquidität. Diese Darlehen sind in ihrer Höhe frei aushandelbar, können bis zu 20 Jahren laufen, müssen zu 6 3/4 % p. a. vom Restwert verzinst werden, und ihre Tilgung kann um ein Jahr oder um mehrere Jahre aufgeschoben werden. Für bestimmte Dezentralisierungs-, Konzentrationen- und Spezialisierungsvorhaben gewährt das Schatzamt Direktdarlehen mit maximaler Laufzeit von 10 Jahren. Die Auszahlung erfolgt durch den Crédit National oder die *Caisse des Dépôts et Consignations* (s. unten, S. 200) ¹. Der Crédit Hôtelier gibt Darlehen für die Beschaffung von Material und Ausrüstung, für den Bau, die Erweiterung und Verbesserung von Betriebsgebäuden und -räumen und für den betriebsnotwendigen Grunderwerb. Die Darlehen decken 50 - 65 % der Aufwendungen, maximal aber 350 000 F. Sie laufen längstens 20 Jahre und werden zu etwa 6 % p. a. verzinst. Die Regionalen Entwicklungsgesellschaften (*Sociétés de Développement Régional* - S. D. R.; s. S. 204) helfen den Unternehmen auf verschiedene Arten: Sie erleichtern die Aufnahme von Darlehen bei Kreditinstituten, sie beteiligen sich für eine begrenzte Zeit am Kapital von Unternehmen, sie geben mittel- und langfristige Darlehen aus eigenen Mitteln und aus den Mitteln, die sie durch Begebung staatlich garantierter Anleihen erhalten. Der FDES (*Fonds de Développement Economique et Social*; s. S. 195 ff) bietet Darlehen zu Vorzugszinsen für Vorhaben zur Dezentralisierung, Produktionsumstellung und Steigerung der Produktivität. ² Der FDES hilft nur dann, wenn diese Projekte für die Regionalpolitik große Bedeutung haben und keine Unterstützung durch andere

1 J. Milhau, *La politique de l'expansion régionale en France*. a. a. O., S. 204f

2 *Picardie-Plan régional de Développement et d'aménagement*. a. a. O., S. 154

Kreditinstitute erfahren.¹ Außerdem werden die Betriebe unterstützt, die Personal aus- oder weiterbilden bzw. für neue Verwendungen umschulen. Nach Lajugie² ist auch hier der FDES eingeschaltet.

Auch bei der Umsiedlung von Arbeitskräften, die einem seinen Standort wechselnden Betrieb folgen, hilft der Staat, indem er die Fahrtkosten für Personal (2. Klasse) und Umzugsgut (Mobiliar) mit der Eisenbahn ersetzt. Die Transportkosten für Umzugsgut, das das Gewicht von 3 to übersteigt, müssen die Umsiedler selber tragen. Hinzu kommt eine "Umzugsprämie" von 300 F für 1 to, von 450 F für 2 to und von 600 F für 3 to Umzugsgut. Jeder mit dem Betrieb Umziehende erhält außerdem eine Entschädigung für die Kosten des Bezugs der neuen Wohnung (indemnité de réinstallation), die ein Mehrfaches des garantierten Mindestlohnes beträgt.³

Der Staat kann die Unternehmen nicht nur anreizen, sondern auch einen gewissen Druck auf sie ausüben, ihre Entscheidungen nach seinen Wünschen zu treffen. Direkte Eingriffe sind ihm allerdings nur im nationalisierten Bereich möglich. "Bei den nationalisierten Unternehmen ... sind die vom Staat (zu Finanzierungszwecken, d. Verf.) zugewiesenen Beträge so bemessen, daß sie die Differenz decken, die zwischen einem im Einvernehmen mit dem Staat festgesetzten globalen Investitionsbetrag und dem Gesamtbetrag der aus anderen Quellen verfügbaren Finanzierungsmittel besteht."⁴ Da der Staat hier an der Festlegung der Investitionen beteiligt ist, bestimmt er auch mit, wo sie

1 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O. S. 32

2 J. Lajugie, a. a. O., S. 325

3 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O. S. 38

4 P. Maillet, Le secteur public au service de la politique d'expansion en France. In: "L'Actualité Economique", Montréal/Canada. Jg. 40. Nr. 1. April-Juni 1964. S. 20 (übers. v. Verf.)

lokalisiert werden sollen. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen unterliegen gleichfalls dem Staatseinfluß, aber er ist hier geringer als in rein öffentlichen Unternehmen.¹ Ähnlich ist es bei der Firma Renault, die auch nach der Konfiskation ein Unternehmen des privaten Rechts blieb und "in weitem Umfang nach denselben Methoden wie ihre privaten Konkurrenten geführt" wird.² Im Fall privater Unternehmen liegt die endgültige Entscheidung über Art, Ort und Größe der Investitionen bei der Unternehmungsleitung; "es ist übrigens klar ersichtlich, daß der Beitrag (des Staats, d. Verf.) zur Finanzierung der Investitionen in privaten Industrieunternehmen .. gering ist. Aber ... zu diesen direkten Einflüssen treten stark wirkende indirekte hinzu."³ Indirekten Einfluß hat der Staat dadurch, daß er die Kreditinstitute kontrolliert. So kann er kreditsuchende Unternehmen zu einem seinen Wünschen entsprechenden Verhalten veranlassen.

Daß der Staat das Wachstum der unentwickelten Gebiete mit Steuererleichterungen für hier sich entwickelnde Unternehmen stützt, ist in Frankreich eine seit den ersten Jahren der Regionalpolitik erprobte Maßnahme. Es handelt sich dabei um eine Senkung der Eigentumsübertragungssteuer bei Bodenkäufen, einen vollen oder teilweisen Erlaß der Gewerbesteuer, eine außerordentliche Abschreibung auf Neubauten, eine Nichtbesteuerung von realisierten Boden-Mehrwerten und von Dividenden. Diese Maßnahmen können einzeln und kumuliert ergriffen werden.⁴ Die Ermäßigung der Eigentumsübertragungssteuer wird gewährt, wenn bei der Schaffung eines neuen Betriebes mindestens 10 Dauerarbeitsstellen binnen drei Jahren erstellt oder bei einer

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 149

2 J. u. A. M. Hackett, *Economic Planning in France*. London 1963. S. 72 (übers. v. Verf.)

3 P. Maillet, a. a. O., S. 20 (übers. v. Verf.)

4 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O. S. 17 ff; *Circulaire du 21 mai 1964*. In: "Journal officiel de la République Française. - Lois et Décrets", Jg. 96. Nr. 121, v. 26. Mai 1964. S. 4468

Erweiterung die Zahl der Arbeitsplätze um 20 %, mindestens aber um 10 Stellen vergrößert wird. Auf die Forderung nach einer Erhöhung der Stellenzahl um 20 % wird verzichtet, wenn 50 neue Arbeitsplätze bereitgestellt werden. Ein Antrag auf ermäßigte Eigentumsübertragungssteuer ist für folgende Zwecke möglich: In Zonen, in denen Arbeitslosigkeit droht oder besteht, für den Aufbau oder Ausbau von Industriebetrieben ¹, auch für solche des tertiären Sektors, wenn diese für die regionale Entwicklung besonders wichtig sind ², in den anderen Gebieten für die Umgruppierung oder Umstellung von Industrie- oder Handelsunternehmen, für den Ausbau von Industriegelände durch dafür gegründete öffentliche Körperschaften, für die Umsiedlung von Industrie- und Handelsbetrieben aus Wohn- in Gewerbegebiete, für die Schaffung von Berufsausbildungs- und Forschungsstätten. Die Staatssteuer auf Eigentumswechsel wird von 13,2 % auf 1,4 % gesenkt. Da die lokalen Steuern nicht berührt sind, wird die Gesamtsteuer von 16 % auf 4,2 % des Grundstückswertes vermindert.

Die Gewerbesteuerermäßigung ist für Industrieunternehmen vorgesehen; sie kann auch Betrieben des Handelsbereichs zuerkannt werden, wenn sie für die regionale Entwicklung besonders bedeutsame Projekte durchführen (Umstrukturierung oder Verlegung aus nur für Wohnzwecke vorgesehenen Gebieten). Die Betriebe, denen sie zugebilligt wird, müssen mindestens 10 Dauer-Arbeitsplätze binnen drei Jahren bei einem Neuaufbau bereitstellen oder eine Vermehrung der Stellen um 20 % oder 50 Plätze bei einem Ausbau erreichen. Der Gewerbesteuererlaß beträgt in den meisten Fällen 50 oder 100 % der Steuer auf die Dauer von fünf Jahren.

Die Sonderabschreibung soll ebenfalls Industriebetrieben zugute kommen; sie müssen im selben Maß Ar-

1 Circulaire du 21 mai 1964. a. a. O., S. 4464

2 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O. S. 22

beitsplätze schaffen wie für die Eigentumswechsel- und Gewerbesteuerermäßigung erforderlich ist. Sie erlaubt die sofortige Abschreibung von 25 % des Bauwertes. Die restlichen 75 % werden linear abgeschrieben. Im Durchschnitt entspricht die Sonderabschreibung einem Finanzierungsbeitrag von etwa 5 % der Investitionen.¹ Die Nichtbesteuerung von realisierten Bodenmehrwerten² wird angewandt, wenn die Mehrwerte einer der folgenden Verwendungen zugeführt werden: 1) einer Investition in Grundstücke für Industrie- oder Handelszwecke oder für Wohnungsbauten für Unternehmenspersonal, wenn diese Investitionen im Rahmen von Operationen vorgenommen werden, die mit der industriellen Entwicklungs- oder Anpassungsprämie, einer Senkung der Besitzwechsel- oder der Gewerbesteuer oder der Sonderabschreibung verbunden sind, 2) einigen anderen Verwendungsarten. Wenn ein Vorhaben nicht durch die erwähnten Prämien oder Steuererleichterungen gestützt wird, muß das Unternehmen mit der Steuerbehörde eine Sonderabmachung treffen, um die Nichtbesteuerung von realisierten Bodenmehrwerten zu erreichen.

Schließlich können Gesellschaften, die neu gegründet werden oder das Kapital erhöht haben, während der ersten sieben Jahre die auf das aufgenommene Kapital ausgeschütteten Dividenden vor der Versteuerung vom Gewinn absetzen.³

In den vier bretonischen Départements erhalten die Unternehmen, die dort durch Neuschaffung oder Ausbau von Betrieben neue Arbeitsplätze anbieten, dann eine finanzielle Vergünstigung, wenn sie ihren Starkstromverbrauch gegenüber einem Referenzjahr erhöhen.⁴

Die Rentabilität von Unternehmen in den unentwickelten Gebieten wird auch dadurch erhöht, daß die öffentliche Hand dort die Infrastrukturen verbessert und sonstige Aufschlußarbeiten für die Industrieansiedlung

1 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O. S. 18, 22

2 Décret No. 64-443 du 21 Mai 1964. In: "Journal officiel de la République Française - Lois et Décrets", Jg. 96. No. 121, v. 26. Mai 1964. S. 4465

3 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O. S. 25

4 L'Usine nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie. Nr. 40, 6. Okt. 1966. S. 158

durchführt. Einige dieser Vorhaben wurden oben dargestellt. Hier ist eine Regelung zu erwähnen, die den Zentralbehörden einen gewissen Einfluß auf Industrialisierungsvorhaben von Gemeinden einräumt und in ganz Frankreich gilt: Der Staat verlangt von den teilweise von der öffentlichen Hand mit Krediten unterstützten gemeindlichen Trägern von Industrieflächenprojekten 1), daß die Finanzierungsmöglichkeiten mit den Zielen der industriellen regionalen Expansion vereinbar sind und 2), daß sie sich im Hinblick auf die geographische Verteilung die Streuung der staatlichen Beihilfen zum Vorbild nehmen. 3) Darüberhinaus dürfen in Frankreich im Jahr nur insgesamt 1 200 ha neue Industriefläche erstellt werden. Diese Zahl entspricht nach Ansicht der Regierung den aus dem voraussichtlichen Wachstum der Arbeitskräftezahl resultierenden Notwendigkeiten.¹ Solche Aufschließungsarbeiten für Industrieflächenprojekte schließen in manchen Fällen den Bau von Betriebsräumen ein. Diese Betriebsgebäude werden den Unternehmen, die sich am betreffenden Ort ansiedeln, zur Verfügung gestellt und können von diesen entweder sofort oder im Laufe der Zeit mit Ratenzahlungen erworben werden. Seit 1962 konnte in bestimmten Gebieten den Trägern solcher Bauvorhaben die Besondere Ausrüstungsprämie zuerkannt werden.

Der Staat versucht, die Entscheidungen der Unternehmer nicht nur über Veränderungen der Rentabilität von Betrieben an bestimmten Standorten zu lenken; er wendet auch andere Mittel an: Durch Beteiligung der Privaten an der Regional- und Wirtschaftsplanung sollen sie an der Durchführung der von ihnen mitsaufgestellten Pläne interessiert werden.

Jedoch muß der Staat, will er seine Pläne verwirklichen, auch ein Mittel haben, notfalls die Ansiedlung

1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie". Paris. Edition supplémentaire. Dez. 1964. S.91

von Unternehmen in bestimmten Orten verbieten zu können, weil er sich nicht immer auf die Wirksamkeit von Rentabilitätserhöhungen oder des Adhäsionsprinzips verlassen kann. So ist es leicht möglich, daß die Vorteile, die er bei bestimmten Orten bietet, durch solche anderer Orte, die diese aus eigenen Mitteln in Konkurrenz zum Staat gewähren, überkompensiert und damit wirkungslos werden. Dies ist ein Nachteil einer so oft beschworenen gemeindlichen Selbstverwaltung. Um solche Effekte auszuschalten, ist für alle industriellen Betriebe mit einer Fläche von mehr als 2 000 qm eine Baugenehmigung erforderlich, für die ein Gutachten des Generaldelegierten für die Raumordnung und des Industrieministers eingeholt werden muß.¹ Baugenehmigungen können verweigert oder mit Auflagen erteilt werden, wenn die betreffenden Vorhaben der regionalen Planung zuwiderlaufen.² Der Genehmigungszwang durch die Zentrale erfaßt also schon relativ kleine Unternehmen und ist daher recht wirksam. Kleinere Betriebe müssen vom Ort oder vom Département eine Baugenehmigung haben. Vor einem Sammeln von Genehmigungen durch Unternehmen schützt die Bestimmung, daß die Arbeiten binnen eines Jahres nach Erteilung der Genehmigung unternommen werden müssen. So wird sichergestellt, daß bei einer Änderung der Strukturplanung für ein Gebiet auch die neuen Betriebe dem veränderten Strukturplan entsprechen. Bei bestimmten Staatsunternehmen kommt hinzu, daß sie gesetzlich an die Wirtschaftsplanung gebunden sind, weswegen auch nur für diesen Bereich ein verpflichtendes Programm aufgestellt wird.³

1 Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 29

2 Ebenda S.29

3 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. November 1961

C. Die politique d'accompagnement

Die "wachstumsbegleitende Politik" wird im übrigen Frankreich mit Ausnahme des engeren Einflußbereiches von Paris ¹ angewandt. Sie ist nicht im gleichen Maß wie die wachstumsanreizende Politik auf die Schaffung von Wachstumspolen angelegt, da sie in bereits industrialisierten Gebieten getrieben wird. Sie fördert die Umstellung von veralteten Produktionen und die Ansiedlung neuer Produktionen in Orten, deren Industrien unter Strukturschwierigkeiten leiden. Da die Anforderungen in den verschiedenen Landesteilen unterschiedlich sind, arbeitet die politique d'accompagnement mit Mitteln von wechselnder Intensität.

Die industrielle Anpassungsprämie ² (prime d'adaptation industrielle) löste im Jahre 1964 zusammen mit der industriellen Entwicklungsprämie, die oben (s. S.150 ff) dargestellt wurde, die frühere "Besondere Ausrüstungsprämie" ab. Die Anpassungsprämie wird in den Gebieten gewährt, in denen der Niedergang von Wirtschaftszweigen große Schwierigkeiten für die Beschäftigung der Arbeitskraft bietet. Sie soll die Unternehmen unterstützen, deren Investitionen es erlauben, den Arbeitslosen wieder Arbeit zu geben oder Beschäftigten den Arbeitsplatz zu erhalten. Die industrielle Anpassungsprämie wird gezahlt im Département Meurthe-et-Moselle (im Osten Frankreichs) und in Teilen der Départements Pas-de-Calais, Ardennes im Norden, Meuse, Moselle, Vosges, Haute-Saône, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Territoire de Belfort im Osten, Saône-et-Loire, Allier, Puy-de-Dôme, Aveyron, Loire, Nièvre im Zentrum, Hérault, Gard im Süden, Landes, Pyrénées Atlantiques und Indre im Westen. Damit die Prämie zuerkannt wird, müssen

1 Verwaltungregion Paris und daran angrenzende Zonen

2 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O. S. 15f und Dekrete vom 10. Mai 1966, wiedergegeben in L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire et de l'Industrie. Nr. 20. 19. Mai 1966. S. 134 ff

außerdem folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Die Investitionsvorhaben müssen mindestens 300 000 F betragen und die Wiedereingliederung bzw. Weiterbeschäftigung von mindestens 20 Personen veranlassen. Die Projekte müssen, wenn es sich um die Neuschaffung oder eine totale Produktionsumstellung eines Betriebes handelt, binnen drei Jahren fertiggestellt sein, bei einer Erweiterung oder teilweisen Umstellung binnen zweieinhalb Jahren. Der Betrag der Prämie bemißt sich auf der Grundlage der Investitionsausgaben nach der Wichtigkeit des Vorhabens. Er erreicht im Höchstfalle 20 % der Investitionssumme, aber nicht mehr als 11 000 F pro Arbeitsplatz, wenn ein Betrieb neugeschaffen oder völlig umgestellt wird, und maximal 12 %, aber nicht mehr als 6 000 F für jeden Arbeitsplatz, wenn er erweitert oder nur teilweise umgestellt wird. Wenn infolge des Plafonds (11 000 bzw. 6 000 F) die Prämie 10 % bzw. 6 % unterschreiten würde, kann sie auf 10 % bzw. 6 % festgesetzt werden. Diese flexible Regelung kann zu unterschiedlichen Unterstützungen der Betriebsgrößen führen, worauf unten (S. 242 ff.) eingegangen ist. Die industrielle Anpassungsprämie wird nur gewährt, wenn die restliche Finanzierung des Vorhabens gesichert ist. Sie gilt wie die Entwicklungsprämie als steuerbarer Gewinn und wird in jährlichen Raten versteuert.

Weitere Finanzierungshilfen für Unternehmen, die bestimmte Vorhaben im Rahmen des Wirtschaftsplanes beabsichtigen, oder zur Dezentralisierung, Produktionsumstellung, Spezialisierung oder Konzentration werden im wesentlichen so gewährt, wie sie bei der politique d'entraînement beschrieben wurden; ebenso ist es mit Unterstützungen für Betriebe, die Personal aus- oder weiterbilden (s. S. 153). Die staatliche Kontrolle des Kreditapparats kann dafür sorgen, daß bestimmte Entscheidungen der Unternehmen "belohnt" werden. Sie kann so die unternehmerischen Entschlüsse beeinflussen.¹

Umzugsbeihilfen werden in gleicher Weise wie im Rahmen der politique d'entraînement gewährt (s. S. 155).

1 Siehe die Darstellung auf S. 155 f und unten, S. 194 ff

Auch die wachstumsbegleitende Politik greift zu Steuererleichterungen. Die Eigentumsübertragungssteuer ist in dem Teil des Gebietes der politique d'accompagnement, in dem die industrielle Anpassungsprämie gewährt wird oder ein gewisses Ungleichgewicht zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot besteht oder doch in naher Zukunft bevorsteht, ebenso geregelt wie bei der wachstumsanreizenden Politik (s.S.156 f.). Es handelt sich dabei hauptsächlich um einen Gebietsstreifen entlang der Nord- und Ostgrenze und um Zonen, die dem Gebiet der antreibenden Politik vorgelagert sind. Im übrigen Gebiet der politique d'accompagnement wird die Verminderung der Eigentumswechselsteuer nur sich verlagernden oder vergrößern- den Unternehmen zugebilligt, die aus der Verwaltungs- region Paris (Départements Seine-et-Oise, Seine, Seine-et-Marne) dorthin zuziehen, wobei es gleichgültig ist, ob sie ihre Pariser Betriebsstätten schließen oder nicht. Sonstige Unternehmen gehen leer aus. Die Senkung der Eigentumswechselsteuer wird aber allen den Unternehmen im Gebiet der "begleitenden Politik" zugebilligt, die ihre Wirtschaftsstruktur verbessern, indem sie sich um- gruppieren oder ihre Produktion umstellen (Industrie- und Handelsunternehmen) bzw. die aus Wohn- in Indu- striegebiete ausweichen (Industrieunternehmen) oder Ausbildungs- und Forschungszentren schaffen.

Ähnlich verhält es sich mit der Senkung der Gewerbe- steuer. Deren Regelung entspricht in den Gebieten, in denen die industrielle Anpassungsprämie gewährt wird, bzw. ein gewisses Ungleichgewicht zwischen Arbeitsan- gebot und Arbeitsnachfrage besteht¹, der Regelung, die für die politique d'entraînement gilt. Im restlichen Raum der politique d'accompagnement tritt diese Steuerent-

1 siehe die Gebietseinteilungen im vorigen Absatz

lastung nur dann ein, wenn ein Unternehmen sich aus dem Pariser Gebiet hierher verlagert und dabei seine Betriebsstätten in Paris schließt. Betriebsstätten bzw. Unternehmen, die hier neugeschaffen oder ausgebaut werden, werden nicht durch eine Verminderung der Gewerbesteuer unterstützt.

Die 25%ige Sonderabschreibung ist hier nur Betrieben von Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie gestattet.¹

Auch die Nichtbesteuerung realisierter Bodenmehrwerte ist ein Mittel der wachstumsbegleitenden Regionalpolitik; sie ist in deren Rahmen gleichfalls an die Gewährung einer industriellen Anpassungsprämie oder einer Eigentumswechsel- bzw. Gewerbesteuerensenkung gebunden. Sie kann allerdings aufgrund besonderer Übereinkommen auch dann zugestanden werden, wenn diese Förderungsmaßnahmen nicht angewandt werden.

Außerdem gestattet die politique d'accompagnement neu gegründeten oder ihr Kapital erhöhenden Gesellschaften, die darauf ausgeschütteten Dividenden während der ersten sieben Jahre vom Gewinn abzusetzen.²

Auch in den Landesteilen, die der wachstumsbegleitenden Regionalpolitik unterliegen, ist die öffentliche Hand bestrebt, die Rentabilität der Unternehmen durch Infrastrukturmaßnahmen zu erhöhen. Die Zentralbehörden des Staates suchen die Arbeiten gemeindlicher Körperschaften an Industrieflächenprojekten hier ebenso zu beeinflussen, wie das bei der "Anstachelungspolitik" dargestellt wurde (vgl. S. 159 ff).

Es versteht sich von selbst, daß das Prinzip der Beteiligung der Wirtschaft an der Regional- und Wirtschaftsplanung (Adhäsionsprinzip) gleichfalls eines der Mittel der wachstumsbegleitenden Politik ist, das

¹ Circulaire du 21 mai 1964. a. a. O., S. 4468

² Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. a. a. O., S. 25

allerdings nicht wie die bisher genannten die Entscheidungen der Unternehmer auf dem Weg über Rentabilitätsüberlegungen beeinflusst, sondern mit psychologischen Mitteln.

Daß Unternehmen sich bei ihren Entwicklungsplänen der staatlichen Regionalplanung anpassen, kann die Regionalpolitik durch ihr System lokaler, départementaler und ministerieller Baugenehmigungen sicherstellen. Dieses System wurde oben (S.159 f) erläutert wie auch die Verbindlichkeit der staatlichen Planung für bestimmte Betriebe bzw. Unternehmen.

D. Die politique de modération

Die dritte Form, die Entwicklung der regionalen gewerblichen Wirtschaft zu beeinflussen, ist die "mäßige Politik" (politique de modération). Sie erstreckt sich auf die Départements Seine (Stadt Paris), Oise, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Loiret, und Teile der Départements Aisne, Eure, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Seine-Maritime und Yonne, also ein Gebiet, das sich 100 - 150 km um Paris nach allen Seiten erstreckt. Auch in diesem Bereich werden verschiedene Mittel von der Regionalpolitik angewandt:

Der Staat zahlt Unternehmen, die in einigen Zonen der Region Paris Büros oder Fabrikationsstätten unterhalten, für die Aufgabe dieser Gebäude Prämien. Bedingung ist aber, daß mehr als 25 % der bisher genutzten Fläche, zumindest jedoch 500 qm, freigegeben werden, damit Platz für Unterrichts-, Wohnungs- und andere Zwecke geschaffen wird. Je nach der Zone, in der ein Unternehmen sich einschränkt, erhält es pro freigemachten Quadratmeter 50 oder 100 F, wenn es sich um industriell genutzte Flächen handelt, bzw. 100 oder 200 F, wenn hier Büros unterhalten wurden. Die Prämie wird dem Grundstückseigentümer ausgezahlt. Weil aber derjenige, der die Fläche nutzt, oft nur Mieter ist, ist die Prämie in solchen Fällen für den Unternehmer

kein Anreiz. Deswegen wurde eine weitere Hilfsmaßnahme für Betriebe eingeführt, die Paris, d.h. die Départements Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne und einige Kantone südlich der Oise verlassen wollen: die Dezentralisierungsentschädigung (indemnité de décentralisation).¹ Sie wird Betrieben zuerkannt, die eine bisher industriell genutzte Mindestfläche von 500 qm in den genannten Zonen freimachen und sich außerhalb des Gebietes der politique de modération niederlassen. Sie deckt 60% der Demontage- und Umzugskosten des Materials einschließlich der Ausgaben für Transporte und gewisser damit zusammenhängender Aufwendungen. Zu den Umzugskosten rechnen auch die Kosten der Neumontage, die pauschal mit 50% der Demontagekosten angesetzt werden.² Wenn die Entschädigung unter Anwendung dieses Prozentsatzes die Summe von 500 000 F übersteigt, kann sie frei ausgehandelt werden. Sie wird erst ausgezahlt, wenn der Betrieb binnen sechs Monaten die Arbeit wieder aufgenommen hat.

Auch im Rahmen der mäßigenden Politik können staatliche Finanzierungshilfen an Unternehmen, die bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsplan oder zur Dezentralisierung, Spezialisierung oder Konzentration durchführen wollen, gegeben werden (Anleihegarantien, Zinsbonifikationen, Darlehen zu Vorzugsverzinsung), wie es in den Gebieten der entreibenden Politik möglich ist; in gleicher Weise wie dort werden Unternehmen unterstützt, die Paris verlassen und deswegen an anderen Orten Personal aus- oder weiterbilden (s.S.153,155).

Auch dem Betriebspersonal, das einer sich aus Paris verlagernden Betriebsstätte folgt, sind die gleichen Umzugsentschädigungen zu gewähren, die bei der wachstumsbegleitenden Politik erwähnt und bei der

1 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris.a.a.O., S. 33

2 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. Nr. 29. 22.Juli 1965. S. 96

wachstumsantreibenden Regionalpolitik beschrieben wurden (s. S. 155).

Die ermäßigte Eigentumswechselsteuer bei Bodenerwerb kann im Pariser Gebiet nur zugestanden werden, wenn auf diesem Grundstück Berufsausbildungsstätten oder Forschungsinstitute errichtet werden, an denen der Staat ein besonderes Interesse hat.¹ Sie kommt also für die allermeisten Unternehmen nicht in Frage.

Die Senkung der Gewinnsteuern, die für neugegründete Unternehmen oder für Unternehmen nach einer Kapitalerhöhung daraus resultiert, daß sie in den ersten sieben Jahren die Dividenden für das aufgenommene Kapital vom Gewinn absetzen können, hat für das Pariser Gebiet wegen der hier geltenden Beschränkungen nur geringe Bedeutung.² Mittel der mäßigenden Politik ist auch die Belastung der sich in den Ballungszonen des Pariser Raumes entwickelnden Betriebsstätten mit höheren Aufwendungen (Steuern und Gebühren), weil diese Betriebsstätten die sozialen Kosten vergrößern. So müssen Unternehmen seit 1960, wenn sie in den Ballungsräumen des Pariser Gebietes Neubauten errichten, je nach der Zone, in der sie bauen, eine Gebühr von 100 oder 200 F pro qm bei Bürobauten, falls sie die Fläche von 500 qm übersteigen, und von 50 oder 100 F pro qm bei Industriebauten (abzüglich der Fläche der Sozialräume), sofern sie größer sind als 100 qm, bezahlen.

Der Staat beeinflusst auch im Raum Paris die Entscheidungen der Unternehmer mittels des Instrumentes der Kreditkontrolle, wie oben (S.155 f) dargestellt wurde. Auch seine Infrastrukturmaßnahmen und die Beteiligung der Wirtschaft an der Planung (Adhäsionsprinzip) wirken sich darauf aus.

1 Circulaire du 21 mai 1964. a. a. O., S. 4468

2. Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris.
a. a. O., S. 25

Neben den direkten Eingriffsmöglichkeiten, wie sie sich aus der Verbindlichkeit der Regional- und Wirtschaftsplanung für öffentliche Unternehmungen ergeben (s.S.155f) bietet aber gerade die mäßigende Politik ein gut ausgebildetes Zwangsinstrumentarium:

1) Im Generalplankommissariat wurde ein Dezentralisierungskomitee gebildet, das die Aufgabe hat, die Erweiterungsprojekte öffentlicher Betriebe oder Anstalten im Pariser Raum zu prüfen. Lehnt es ein Vorhaben ab, weil das betreffende Institut oder der Betrieb nicht notwendig in Paris arbeiten müsse, dann darf die Erweiterung nicht ausgeführt werden, es sei denn, der Premierminister ändert diese Entscheidung ab. Darüber hinaus soll das Dezentralisierungskomitee eine Liste der öffentlichen Betriebe und Anstalten aufstellen, die auf lange Sicht aus Paris ausgesiedelt werden können. 2) Das System der Baugenehmigungen ist in Paris engmaschiger als im übrigen Land: Zunächst muß hier der Bauminister eine Einverständniserklärung zum Bau oder zur Erweiterung von Industriebetrieben erteilen, wenn die davon betroffene Fläche größer ist als 500 qm. Diese Erklärung kann entfallen, wenn die Erweiterung weniger als ein Zehntel der am 5.1.1955 genutzten Fläche beträgt. Sie ist gleichfalls erforderlich für den Bau von Bürogebäuden, deren Fläche 500 qm übersteigt. Zusätzlich zu dieser Erklärung muß die Baugenehmigung für den Bau industrieller Betriebe mit mehr als 2 000 qm vom Generaldelegierten für die Raumordnung und für kleinere Betriebe von der Präfektur eingeholt werden. Gebäude, die ohne Genehmigung errichtet wurden, obwohl sie genehmigungspflichtig sind, können binnen eines Jahres auf Kosten des Bauherrn beseitigt werden.¹ Die Pariser Regelung erfaßt also - anders als die sonst gültige - auch Bürogebäude. Damit soll erreicht werden, daß eine unkontrollierte Aufblähung sowohl des sekundären wie auch des tertiären

1 H.St. Giraud, a.o.O., S. 133

Sektors vermieden wird. Die bisher nur für das Pariser Gebiet geltende Regelung der Baugenehmigung soll auf eine größere Zone ausgedehnt werden.¹

II. Teil: Die französische Regionalpolitik hinsichtlich der Landwirtschaft

Der Vollständigkeit halber sei noch kurz dargestellt, in welcher Weise die Landwirtschaftspolitik sich der regionalen Wirtschaftspolitik einfügt:

A. Überblick über die unterschiedlichen Entwicklungsstände in der französischen Landwirtschaft und ihre Entwicklungschancen

Wie im gewerblichen, so finden sich auch im landwirtschaftlichen Bereich Gebiete von unterschiedlichem Entwicklungsstand. Man unterscheidet drei Gruppen landwirtschaftlicher Gebiete: Zunächst Zonen mit entwickelter Landwirtschaft, dann solche mit unentwickeltem, aber entwicklungsfähigem agrarischen Bereich, schließlich Landesteile, in denen die Voraussetzungen für eine Entwicklung der Landwirtschaft fehlen.² Deswegen muß auch die Landwirtschaftspolitik differenziert sein.³

In den erstgenannten Gebieten wirkt man, wenn sie sehr intensiv bewirtschaftet sind, darauf hin, die Qualität zu steigern, Produktionsausfälle zu vermeiden und für den Export leistungsfähige Marktorganisationen aufzubauen. Wenn die Bewirtschaftung weniger intensiv ist,

1 V. Kapitel des V. Wirtschaftsplans. Mschr. vervielfältigte Ausgabe. o. O., o. J. S. 19.

2 Projet de Loi de Finances pour 1964. Document annexe. Tome II. Paris 1963. S. 87 ff

3 Ebenda. S. 87 ff

werden die Anstrengungen der regionalen Landwirtschaftspolitik auf die Verbesserung der Infrastruktur in den ländlichen Zentralorten gelenkt, um die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte von einer übermäßigen Abwanderung zur Industrie abzuhalten. Außerdem wirkt man auf eine Verbesserung der Infrastrukturen des Handels hin.

In den Gebieten mit unentwickelter, aber entwicklungsfähiger Landwirtschaft sind die Flurbereinigung, die damit verbundenen Maßnahmen und die Verbesserung der für die Nutzung des Bodens notwendigen Einrichtungen vordringlich, weil die landwirtschaftliche Arbeit fast immer schlecht organisiert ist und die Möglichkeiten des Bodens und der Arbeitskräfte schlecht genutzt werden. Auch hier, muß unterschieden werden. Bietet das Land genug Raum und ist es zum Teil nicht genutzt und unterbevölkert (Südwesten), so dürfte nach Ansicht der französischen Regionalpolitik die Entwicklung sekundärer und tertiärer Betriebe auf lange Sicht Abhilfe schaffen, weil dann die Landwirtschaft für einen größeren Markt arbeitet und mehr Menschen ernähren kann. Ist das Land aber im Verhältnis zum vorhandenen Boden überbevölkert und bietet es den Bauern keinen genügenden Lebensunterhalt (Bretagne), dann muß hier Industrie entwickelt werden und es ist nötig, Landwirte in andere Gebiete umzusiedeln.

In den Landesteilen, denen die Voraussetzungen für eine Entwicklung der Landwirtschaft fehlen, werden unterschieden: Gebirgige Zonen, deren Wirtschaft durch die Entwicklung von Industrie und Tourismus in den Haupttälern einen Aufschwung nahm (nördliche Alpen) und in denen die Landwirtschaft zusätzliche Einkommen ermöglicht, und diejenigen bergigen Gebiete, in denen die Ungunst der Natur weder Industrie noch Landwirtschaft zuläßt. In den Regionen, in denen die Bedingungen für die Entwicklung der Landwirtschaft nicht vorhanden sind, muß man mit staatlicher Unterstützung

die Bevölkerung in gewissem Maße in gut ausgestatteten Orten konzentrieren, deren engere Umgebung landwirtschaftlich genutzt wird; im übrigen Gebiet sind Forst- und Almwirtschaft zu betreiben und in einigen Fällen Nationalparks zu errichten. Außerdem müssen Saisonverdienste aus Touristenverkehr, Wochenendhäusern, Übernachtungsmöglichkeiten und Alterswohnsitzen geboten werden.

Entsprechend den unterschiedlichen Anforderungen an die Regionalpolitik auf dem Gebiet des **agraren Bereichs** sah der 4. Plan außer den allgemeinen Förderungsmaßnahmen verschiedene Sondervorhaben vor, um in einigen Zonen die Verbesserung der Landwirtschaft und des Lebensstandards der bäuerlichen Bevölkerung schneller herbeizuführen.¹

Die Entwicklungsmöglichkeiten der französischen Landwirtschaft hängen in bedeutendem Maß von der Politik der EWG ab, die mit ihrem Ziel, die Volkswirtschaften der Mitgliedsländer zusammenwachsen zu lassen, langfristig die Konkurrenz auf den "nationalen" Märkten verschärft und die französische Landwirtschaft mit anderen Volkswirtschaften verflcht. Aufgrund dieser Zielsetzung wird die EWG zu einer gemeinsamen Landwirtschaftspolitik finden müssen, die neben einer Preispolitik für den Binnenmarkt auch eine gemeinschaftliche Strukturpolitik entwickelt. Die im EWG-Vertrag vorgesehene Niederlassungsfreiheit fordert, wie in anderen Wirtschaftszweigen, so auch in der Landwirtschaft eine Harmonisierung des Berufsrechts und der Systeme der sozialen Sicherheit. Da in den kommenden Jahren das Gewicht der EWG-Agrarpolitik für

¹ Projet de loi de Finances pour 1964. Document annexe. Tome II. Paris 1963. S. 93 ff

die regionale Entwicklung der französischen Landwirtschaft wachsen wird, ist in Zukunft die Beobachtung der Brüsseler agrarpolitischen Grundlinien und Maßnahmen unerlässlich. Allerdings ist bisher der regionale Aspekt der Agrarpolitik im EWG-Rahmen noch nicht genügend entwickelt; deswegen beschränkt sich diese Darlegung auf die angeführten Gedankengänge.

B. Die Maßnahmen der Regionalpolitik hinsichtlich der Landwirtschaft

1. Die Entwicklungsmethoden

Die "Grands Aménagements" können so weit gehen, einen neuen Entwicklungsfaktor ins Spiel zu bringen, der eine bestimmte Art der Nutzung gewisser Regionen begünstigt. Zu diesen Vorhaben gehört der oben (S.135) angeführte Bewässerungskanal der Provence.

Die "Zones spéciales d'action rurale" werden durch ihre unzureichende Ausstattung, ihre Über- oder Unterbevölkerung gekennzeichnet; es ist unzweckmäßig, dort hauptsächlich eine bestimmte Nutzungsart zu begünstigen. Die Anstrengungen müssen dort in verschiedene Richtungen gehen; mit Vorrang sind Ausrüstungs- und Modernisierungsprogramme durchzuführen. Dazu gehören der Ausbau und die Neuschaffung von Kooperativen und Vermarktungseinrichtungen wie Silos, Versandbahnstationen, gemeinsame Weinkeller, technische Markteinrichtungen, auch Flurbereinigung, Wasserversorgung, Aufforstung usw. Außerdem wird die Ansiedlung kleiner Industrieunternehmen gefördert; in ungünstig gelegenen Gebieten gewährt die SNCF Sondertarife. Weiterhin wird das Ausbildungswesen verbessert. "Zones spéciales d'action rurale" bestehen in der Bretagne (Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan,

Loire-Atlantique) und im Zentralmassiv (Aveyron, Lozère, Creuse, Ardèche).¹

2. Die finanzielle Unterstützung

Die staatliche Regionalpolitik fördert die landwirtschaftliche Entwicklung durch verschiedene finanzielle Hilfen:

Die Orientationsprämie, die seit März 1964 vergeben wird, wird Betrieben vom Fonds de développement économique et social (FDES, s.S.195ff) zugebilligt, die neu geschaffen werden, sich erweitern oder modernisieren, wenn sie landwirtschaftliche Produkte lagern, verarbeiten oder vermarkten. Diese Prämie variiert je nach der Art der Tätigkeit, die prämiert wird und erreicht nie die Höhe von 20% der Investitionen. Daß die Prämie gewährt wird, schließt die Zahlung der gesetzlichen Subventionen an landwirtschaftliche Kooperativen nicht aus.²

Verschiedene staatlich kontrollierte Stellen bieten der Landwirtschaft Darlehen³; Kurzfristige Kredite sollen die Betriebsmittel der Bauern vergrößern, mittelfristige (2 bis 15 Jahre Laufzeit) sollen der Mechanisierung und der Verbesserung des ländlichen Wohnraumes dienen. Die langfristigen Ausleihungen sollen eine Umstrukturierung der Landwirtschaft durch Ankäufe von Boden und durch Investitionen der Kooperativen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften ermöglichen.

Eine Senkung der Eigentumsübergangssteuer bei Boden-erwerb von insgesamt 16% auf insgesamt 4,2% wird land-

1 Projet de Loi de Finances pour 1964. Document annexe. Tome II. Paris 1963. S. 102

2 Projet de Loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 86

3 Darunter auch der FDES: Projet de Loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 133

4 Projet de Loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome II. Paris 1964. S. 96

wirtschaftlichen Kooperativen zugestanden, wenn die betreffenden Grundstücke für ihren Betrieb notwendig sind und der Bodenerwerb außerhalb des Gebietes der Politique de modération (s. S. 165 f) vorgenommen wird.¹ Eine Sonderabschreibung in Höhe von 25 % der investierten Summe, wie sie auf S. 157 f dargestellt wurde, ist gewerblichen Betrieben auf landwirtschaftlicher Basis ("industries agricoles") für neue Gebäude erlaubt, wenn die Bauten außerhalb des Pariser Gebiets (vgl. S. 166) errichtet werden.²

Schließlich wird die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe auch durch die vom Staat ausgeführten Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur erhöht.

Viertes Kapitel: Der Organisationsrahmen der französischen regionalen Wirtschaftspolitik

Es bleibt noch übrig, den institutionellen Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik in Frankreich zu betrachten, nachdem ihr Aufbau und ihre Mittel dargestellt worden sind. Bevor jedoch auf Aufbau und Zusammenwirken der für die Regionalpolitik wesentlichen Institutionen eingegangen wird, ist die Darstellung einiger Verwaltungsverfahren nützlich, die im Rahmen dieser Politik angewandt werden.

Erster Abschnitt: Verwaltungsverfahren

§ 1 Die "quasi-contrats"

Wenn der Staat daran interessiert ist, daß bestimmte Produktionen, Investitionen oder industrielle Forschungsprogramme in bestimmten Landesteilen aufgenommen bzw. ausgeführt werden, kann er mit Unternehmen, die dazu bereit sind, "quasi-contrats" abschließen, in denen die

1 "Journal officiel de la République Française. Lois et Décrets", a. a. O., S. 4464 und S. 4468

2 Ebenda, S. 4468

Unternehmen sich zur Durchführung der im Vertrag genannten Aufgaben verpflichten. Der Staat gewährt ihnen dafür Darlehen des Wirtschafts- und Sozialentwicklungsfonds (FDES, s.S.195 ff) (Ausrüstungs- und Forschungssubventionen).¹

§ 2 Die "conventions d'implantation industrielle"

Den "quasi-contrats" ähnlich sind die "conventions d'implantation industrielle".² Sie können mit Bezug auf besonders wichtige Vorhaben in Regionen, deren Entwicklung dem Staat vordringlich erscheint, zwischen Staat (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, s.S.185 f) und Unternehmen abgeschlossen werden. Unternehmen, die sich in einem solchen Gebiet ansiedeln und im allgemeinen aus Paris stammen, wird Wohnraum gestellt (Mindestbedarf: 30 Wohnungen). Unternehmen, die eine "convention d'implantation industrielle" abschließen, können auch vorrangig ans Telefon- und Fernschreibnetz angeschlossen werden. Wenn am Ort keine ausreichende Berufsausbildung der Arbeitnehmer eines Betriebes möglich ist, stellt der Staat Gruppen von Ausbildern den Betriebsleitungen zur Verfügung.

§ 3 Die "tranches opératoires"

Zur engeren Verbindung der langfristigen Regionalpläne und der mittelfristigen Wirtschaftspläne benutzt man die "tranches opératoires", die vom Generalplankommissariat für jede einzelne Verwaltungsregion ausgearbeitet werden. Sie legen für den Zeitraum des

1 P.Maillet, a.a.O., S. 19

2 Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris.a.a.O. S.40; "Un bilan de l'action gouvernementale en faveur de l'expansion industrielle régionale" In: "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'industrie", Paris. Edition supplémentaire. Dez. 1964. S. 91

Wirtschaftsplanes den Zeitplan der Verwirklichung und die "Prioritäten der Maßnahmen wie auch - soweit möglich - ihre Finanzierungsweise fest. Sie sind mit denselben Garantien wie der nationale Plan abgesichert"¹ und berücksichtigen alle wichtigen Aktionen öffentlicher Art und die Entwicklungstendenzen der Privatwirtschaft mitsamt ihren multiplikatorischen Effekten.² Sie sind auf die Sektorenziele des Wirtschaftsplanes abgestimmt.³

Die tranches opératoires bilden den Rahmen der regionalen Entwicklung, der "die Entwicklungslinien den Bedürfnissen der verschiedenen Regionen gegenüberstellt. ... Es wurde vorgesehen, daß die tranche opératoire 1962-1965 jeder Region aus zwei verschiedenen Teilen bestehen solle, ... der erste solle sich auf die Entwicklungslinien der regionalen Wirtschaft beziehen, der zweite auf die öffentlichen Investitionen."⁴ Gegenwärtig beschränkt sich die Ermittlung der Bedürfnisse und Entwicklungslinien hauptsächlich auf Beschäftigungsprobleme und darauf, die Stärke der Entwicklung der verschiedenen Branchen gemäß den im Wirtschaftsplan angegebenen Tendenzen festzustellen.⁵

§4 Die "lois programmes" bzw. "lois cadres"

Weiterhin ist ein Verfahren anzuführen, das dem Staat eine langfristige Durchführung bestimmter Aufgaben im Verlauf von verschiedenen Haushaltsperioden erlaubt: das der "lois programmes" bzw. "Lois cadres". Diese Verfahrensweise hat sich als notwendig erwiesen,

1 P.Viot, a.a.O., S. 6 (Übers.v.Verf.)

2 Ebenda, S.6

3 J. u. A.M.Hackett, a.a.O., S.96

4 P.Viot, a.a.O., S. 6

5 Ebenda, S. 7

weil nach Haushaltsrecht "Ausgaben nur für ein Jahr beschlossen werden dürfen, also streng an das einzelne Budget gebunden sind."¹ Die lois programmes beinhalten Kreditzusicherungen des Staats für einen gewissen Zeitraum. Die Kredite werden in mehreren Jahren ausgezahlt. Die Programmgesetze betreffen nur wenige Aufgaben: Elektroausrüstung, die z.B. wichtig für Vorhaben der SNCF ist, Ausbau des Luftverkehrsnetzes und des Fernmeldenetzes, den Schiffbau und die Schaffung von Gesundheits- und Sozialeinrichtungen. Sie müssen nicht über denselben Zeitabschnitt laufen wie der Wirtschaftsplan. Die lois programmes haben durch die mehrjährige Kontinuität ihrer Durchführung Vorteile: Der Staat kann Vorhaben in Angriff nehmen, die nur über mehrere Jahre hin zu verwirklichen sind, die Unternehmer können dazu nötige Investitionen langfristig planen und von ihren Lieferanten vorteilhafte Konditionen für mehrjährige Lieferungen erlangen. Daraus resultieren Kosten- und Preissenkungen. - Allerdings ist die für künftige Budgets bindende Kraft der lois programmes unterschiedlich: Die Programmgesetze hinsichtlich der Elektroausrüstung sind nur als Erklärung einer Absicht zu langfristiger Bindung zu verstehen; Verpflichtungen zu eventuellen Zahlungen müssen jedes Jahr von der Nationalversammlung erneuert werden. Solche unverbindliche Programmgesetze sind auch die zugunsten des Wirtschafts- und Sozialentwicklungsfonds (FDES, s.S.195) für den Fall eingegangenen Bindungen, daß der Fonds voll ausgelastet ist und bestimmte Investitionen, z.B. von öffentlichen Unternehmen, die an und für sich vom FDES finanziert werden sollen, unbedingt durchgeführt werden müssen. Andere lois programmes, z.B. die Handelsmarine betreffend, bieten eine wirkliche Kontinuitätsgarantie. Ihre jährliche Billigung ist eine obligatorische Wiederholung der "services votes".²

1 G. Kummer, a.a.O., S. 44

2 P. Beauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962. S. 105 f

§ 5 Die Einteilung des Staatsgebietes in Regionen

Als räumliches Gerüst der regionalen Wirtschaftspolitik bildete man 21 Verwaltungsregionen (circonscriptions d'action régionale), die jeweils mehrere Départements zu einer größeren Einheit zusammenfassen. Man mußte die neue Einteilung des Staatsgebietes einführen, weil die Départements als Bezugseinheiten zu klein gewesen wären. Bei der Abgrenzung der Regionen wurde von historischen und wirtschaftlichen Erwägungen und von Gesichtspunkten verwaltungstechnischer Zweckmäßigkeit ausgegangen. Wegen des Bestrebens, ihre Bevölkerungszahlen in etwa gleich groß sein zu lassen, sind ihre Flächen ungleich. So wurden in schwach bevölkerten, unentwickelten Gebieten relativ große Regionen gebildet, während dichtbevölkerte Landesteile mit höherem wirtschaftlichem Niveau, deren einzelne Wachstumszentren sich gegenseitig beeinflussen, in relativ kleinräumige Regionen aufgeteilt wurden. Aus dieser Aufteilung können Wachstumshemmungen entstehen, so daß Zweifel daran berechtigt sind, ob sie immer ökonomisch zweckmäßig ist. Die verschiedenen staatlichen Verwaltungen, die bisher etwa 70 voneinander abweichende Gebietseinteilungen eingeführt hatten¹, mußten im allgemeinen ihre Bereichsgrenzen den Grenzverläufen der Regionen so anpassen, daß nun ein Teil einer Region oder eine vollständige Region oder eine Gruppe von Regionen den Teilbereich einer Verwaltung bilden. - Allerdings "bestehen für einige Sonderprogramme in verschiedenen Fachbereichen gebietliche Abgrenzungen, die die zu fördernden Teilgebiete aus dem Gesamtgebiet Frankreichs herausheben." Beispiele: Die landwirtschaftlichen Entwicklungszonen, deren Grenzen nicht mit Regionalgrenzen übereinstimmen.²

Die Aufteilung des Staatsgebietes in Verwaltungsregionen bietet der Wirtschafts- und sonstigen Statistik einen günstigeren Rahmen als die bisherige Aufsplitterung nach Départements. Jedoch muß die regionale Statistik noch ausgebaut werden, da viele für die Regionalpolitik wichtige Größen bisher nicht auf regionaler Basis

1 P. Romus, Zur Bestimmung des Begriffs "Region". In: "Raumforschung und Raumordnung", Köln, Jg. 22, H. 1, März 1964. S. 237

2 B. Dietrichs, a. a. O., S. 111

ermittelt werden und die Regionalpolitik daher auf Ableitungen aus anderen Größen oder auf Schätzungen angewiesen ist.

Die Einteilung nach Regionen ist auch das Gerüst für die Regionalisierung bestimmter Teile des Haushaltsplanes.¹ Im Haushaltsentwurf für 1964 "ist der regionalisierte Anteil an den insgesamt veranschlagten Bindungsermächtigungen mit jeweils mehr als 80 % am höchsten bei den öffentlichen Ausgaben für kulturelle Angelegenheiten², für öffentliche Arbeiten ..., für das öffentliche Gesundheitswesen und für die Landwirtschaft. Am niedrigsten ist noch der Anteil für das Erziehungswesen mit 51 %, in diesem Bereich ... soll in Zukunft ein größerer Prozentsatz regional verplant werden".³ Die Beträge, die noch nicht regionalisiert sind, sind im wesentlichen für Zwecke gedacht, deren Regionalisierung auf zu große Schwierigkeiten stößt.

Die Kreditbeträge, die das Budget für die einzelnen Regionen vorsieht, richten sich im allgemeinen nach dem Anteil dieser Gebiete an der Gesamtbevölkerung Frankreichs. Kleine Abweichungen sind aber möglich, z. B. im Falle der Ballungszone Paris, die aufgrund ihrer besonderen Situation mit ihren Hauptstadt- und Agglomerationsbelastungen einen größeren Anteil an Budgetkrediten erhielt als ihr nach ihrer Bevölkerung zusteht.⁴ Das angewandte Verfahren bevorzugt unentwickelte oder stagnierende Gebiete mit hoher Bevölkerungszahl (Beispiel: Bretagne) vor solchen mit geringer Besiedlung. Zonen mit der größten Dringlichkeit einer Arbeitsbeschaffung haben also Vorrang.

1 Diese Teile sind: Erziehung, Gesundheitswesen, von der Justiz überwachte Erziehung, Kulturwesen, Öffentliche Arbeiten (Straßenbau ohne Autobahnen, Häfen und Binnenschiffahrtsstraßen, Flugplätze), Fernmeldeeinrichtungen, Maßnahmen zugunsten der Städte ("équipement Urbain"), Landwirtschaft, Berufsausbildung; vgl. *Projet de loi des Finances pour 1964. Document annexe. Tome I.* S. 30

2 ohne Erziehungswesen

3 B. Dietrichs, a. a. O., S. 111

4 *Projet de loi des Finances pour 1964. Document annexe, Tome I.* Paris 1963. S. 14f; Französische Botschaft. "Informationsblätter", Bad Godesberg, Nr. 290
30. November 1963. S. W 7

Zweiter Abschnitt: Die Einrichtungen der regionalen Wirtschaftspolitik

§ 1 Die Anpassung des Behördenapparates an die Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik

I. Teil: Die regionalen Stellen

In den Regionen wurde der Verwaltungsrahmen für die Regionalpolitik geschaffen, indem man sich an die bestehende Struktur der Behörden anlehnte und sie ausbaute. An der Spitze steht bei der Durchführung der regionalen Wirtschaftspolitik in den Verwaltungsregionen der Regionalpräfekt. Er muß die Politik der Regierung hinsichtlich der Regionalentwicklung und Planifikation ausführen und ist daher gegenüber dem Premier- bzw. den Fachministern weisungsgebunden. Außerdem koordiniert er die zivilen Verwaltungen des Staats und die öffentlichen Einrichtungen, die sich, ohne gesamtstaatlichen Charakter zu haben, über mehrere Départements seiner Region erstrecken.¹ Er kontrolliert hinsichtlich der Regionalpolitik die Tätigkeit der Präfekten der Départements seiner Region. Er ist jedoch weiter mit der Verwaltung seines eigenen Départements betraut, wie um zu zeigen, daß die Region keine eigenständige Einheit sein soll. Die Stellung der Regionalpräfekten wurde 1964 ausgebaut, weil die regionale Wirtschaftspolitik eine straffere Regionalverwaltung verlangte als sie bis dahin den préfets coordonnateurs, die dann zu Regionalpräfekten wurden, möglich war.² Wie schon erwähnt, hat der Regionalpräfekt das Recht, industrielle Entwicklungsprämien bis zur Höhe von jeweils 1 Mio F zu verteilen.³ Dem Regionalpräfek-

1. Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 44

2. Ebenda, S. 44

3. "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. Nr. 18. 8. Mai 1965. S. 152

ten hilft der "Unterpräfekt für wirtschaftliche Angelegenheiten" ¹, um den sich eine "Mission" gruppiert, die dem Regionalpräfekten technisch zur Seite steht. Den Regionalpräfekten unterstützt neben der aus hohen Funktioniären zentraler und regionaler Verwaltungen bestehenden Mission die "Regionale Verwaltungskonferenz". ² Ihr gehören an: Die Präfekten der Départements, der regionale General-schatzmeister ("trésorier-payeur-général régional"), der dem Wirtschaftsminister untergeordnete Generalinspekteur der Nationalen Wirtschaft und für Angelegenheiten, die sie angehen, die Regionalvertreter betroffener Ministerien.

Die regionale Verwaltungskonferenz sollte bei der Vorbereitung des V. Plans eine Rolle spielen. Sie ist der für die sektorale Aufteilung des Plans zuständigen Kommission im Generalplankommissariat analog. ³ Die regionale Verwaltungskonferenz beschäftigt sich mit allen Problemen der öffentlichen Investitionen und mit ihren Auswirkungen auf das wirtschaftliche und soziale Leben der Region. Allerdings wird nur ein Teil der öffentlichen Investitionen regional verwaltet; die Investitionen von nationaler Bedeutung werden unmittelbar von Paris aus gesteuert, und die von rein départementalem Interesse werden am günstigsten von den Départements durchgeführt. ⁴ Neben diesen Körperschaften besteht seit 1964 als beratendes Organ in jeder Region eine öffentlich-rechtliche "Kommission für regionale Wirtschaftsentwicklung". Auch diese Kommission befaßt sich mit Fragen der regionalen Entwicklung. Ihre Mitglieder sind Bürgermeister, Generalratsabgeordnete,

1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. Nr. 5. 4. Februar 1965. S. 25; und P. Viot, a. a. O., S. 16

2 Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 44; u. P. Viot, a. a. O., S. 16

3 F. Bloch-Lainé (Aufzeichnung). Die Ausrichtung der Verwaltungsorganisation auf die regionale Entwicklung in Frankreich. a. a. O., S. 397

4 P. Viot, a. a. O., S. 7

Vertreter von Industrie- und Handelskammern, solche der Landwirtschaft, des Handwerks, von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und Persönlichkeiten, die der Ministerpräsident wegen ihrer wirtschaftlichen, sozialen, familienpolitischen, kulturellen oder wissenschaftlichen Bedeutung ernannt. ¹ Schließlich ist das "Komitee für regionale Wirtschaftsentwicklung" zu nennen, das rein privatrechtliche Natur hat. Das Komitee soll private Initiativen für regionale Entwicklungsmaßnahmen erleichtern. Deswegen ist man bestrebt, in ihm die wirtschaftlich aktiven und bedeutenden Persönlichkeiten zusammenarbeiten zu lassen. ² Mitglieder sind Vertreter der Landwirtschaft, des Handels, der Industrie, des Handwerks, von Arbeitnehmerorganisationen, u. U. auch von lokalen Behörden, Persönlichkeiten aus Universitäts-, Banken-, Verbraucherkreisen, Familienorganisationen usw. ³

An der Aufstellung der langfristigen Regionalpläne, die inzwischen abgeschlossen wurde, war die regionale Ebene beteiligt: Berichterstatte des Generalplankommissariats stellten den ersten Entwurf für den Regionalplan auf. ⁴ Der Entwurf wurde auf regionaler Ebene beraten; die Präfekten konferierten mit den interessierten Kreisen der Départements, auch das Komitee für regionale Entwicklung befaßte sich damit. Schließlich wurden die Änderungswünsche festgelegt ⁵ und dem auf der Ebene der zentralen Staatsverwaltung gebildeten Komitee für Regionalpläne zugeleitet, in dem die an der Regionalpolitik beteiligten Verwaltungen vertreten sind und das dadurch zur Koordination der einzelnen Zweige der Staatsverwaltung beiträgt.

1 P. Viot, a. a. O., S. 15

2 H. St. Giraud, a. a. O., S. 128

3 P. Viot, a. a. O., S. 14

4 Premier Ministre-Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité, Note sur la Régionalisation du Ve Plan. 25. 2. 1964, S. 23; P. Viot, a. a. O. S. 5

5 bis 1964 in der "Interdépartementalen Konferenz", seitdem wohl in deren Nachfolgerin, der Regionalen Verwaltungskonferenz.

Dieses legte die endgültige Fassung fest. Nach Beratung durch das Comité national d'orientation économique konnte der Plan von einem interministeriellen Ausschuss gebilligt und von der Regierung als Dekret verabschiedet werden.¹ - Die Kommission für regionale Entwicklung gibt Gutachten über die regionalen Aspekte des Wirtschaftsplans ab und ist wie das Komitee für die regionale Wirtschaftsentwicklung in die Festlegung der regionalen Tranche opératoire des Wirtschaftsplans eingeschaltet.² Sie wird fortlaufend über die Durchführung dieses Plans unterrichtet.

II. Teil: Die für die Regionalpolitik verantwortlichen Spitzenbehörden und ihre gegenseitige Verflechtung

A. Das Generalplankommissariat

Von den für die Regionalpolitik verantwortlichen Spitzenbehörden sei zunächst das Generalplankommissariat genannt, weil es damit beauftragt ist, die Grundlinien der Regionalentwicklung auszuarbeiten und in die Nationalen Wirtschaftspläne zu übernehmen.³ Innerhalb des Generalplankommissariats erarbeitet die Nationale Raumordnungskommission ("Commission nationale de l'aménagement du territoire") die langfristigen Zielsetzungen und die Lösungen grundsätzlicher Probleme der regionalen Wirtschaftspolitik⁴. Das Generalplankommissariat arbeitet mit dem Schatzamt hinsichtlich der Fonds, aus denen das Schatzamt Kredite gewährt, zusammen, indem es dem Schatzamt seine Ansicht über die mit diesen

1 H.St.Giraud, a.a.O., S. 102; P.Viot, a.a.O., S. 5

2 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 44; A. Gascuel, a.a.O., S. 70

3 J. Lajugie, a.a.O., S. 312 f

4 P.Bloch-Lainé, (Aufzeichnung), Die Ausrichtung der Verwaltungsorganisation auf die regionale Entwicklung in Frankreich. a.a.O., S. 395

Mitteln zu finanzierenden Investitionen mitteilt. Das Generalplankommissariat ist mit dem wichtigen Wirtschafts- und Sozialentwicklungsfonds dadurch (FDES; s. u. S. 195 ff) verbunden, daß es die sich hierauf beziehenden Kreditzusagen genehmigen muß. Außerdem ist der Generalplankommissar Mitglied des Geschäftsführungskomitees des Fonds, und die Vorsitzenden vieler Unterausschüsse des FDES sind Angehörige des Generalplankommissariats. Jährlich arbeitet das Plankommissariat zusammen mit dem Fonds Vorschläge für die Finanzierung gewisser Investitionen aus, über deren Aufnahme in den Haushaltsvorschlag das Wirtschafts- und Finanzministerium entscheidet. Generalplankommissar und Wirtschafts- und Finanzminister ¹ arbeiten auch sonst, wenn die Situation es erfordert, unmittelbar zusammen. Nach der Annahme des Budgets im Parlament überwachen Geschäftsführungskomitee des FDES und Generalplankommissariat die Ausführung der Maßnahmen, die der Fonds mit Mitteln des Budgets finanziert. Bei den Entscheidungen über die langfristigen Investitionskredite von Spezialbanken (s. S. 201 ff) und über mittelfristige, rediskontfähige Kredite ² wird das Plankommissariat konsultiert. Besonders bei den Entscheidungen über die langfristigen Kredite spielt in der Praxis das Kommissariat in Verbindung mit dem Geschäftsführungskomitee des Fonds eine wichtige Rolle. Eine Schwäche liegt jedoch darin, daß der FDES und damit das Plankommissariat nicht alle Operationen der Spezialkreditinstitute (Crédit agricole, Crédit national, Caisse des Dépôts et Consignations usw.) überwacht. Außerdem werden dem Einfluß des Kommissariats durch Verwaltungspartikularismen Grenzen gesetzt. ³

1 seit 1953 bilden Finanzministerium und Wirtschaftsministerium eine Einheit.

2 Die Finanzinstitute, die diese Kredite gewähren, können sich für diese Darlehen bei der Banque de France refinanzieren.

3 P. Bauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962. S. 109

B. Die Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Bis 1963 stand dem Plankommissariat das Bauministerium gegenüber, dessen "Direction à l'aménagement du territoire" die regionale Wirtschaftspolitik als ihre Domäne betrachtete. Diese Behörde veröffentlichte 1962 einen Raumordnungsplan mit langfristigen Zielen und Programmen. Der 4. Wirtschaftsplan, der parallel dazu lief, war mit diesem Raumordnungsplan weder hinsichtlich der Laufzeit noch des geographischen Rahmens noch hinsichtlich der Projekte harmonisiert. ¹ Deswegen verlor 1963 das Bauministerium den größten Teil seiner Kompetenzen auf dem Gebiet der Raumordnung und behielt nur Zuständigkeiten auf den Gebieten des Städte- und Wohnungsbaues und der Durchführung von Infrastrukturvorhaben, die für die Regionalentwicklung nötig sind. Dabei wurde die alte "Direction à l'aménagement du territoire" zur "Direction à l'aménagement foncier et de l'urbanisme" im Bauministerium. Für die Raumordnung entstand 1963 die "Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale" (DATAR), die gemäß den im Wirtschaftsplan niedergelegten Zielen die Einzelentscheidungen der Regierung vorbereitet. Sie soll die Regionalpolitik antreiben und die Behörden koordinieren, die sich mit Regionalproblemen beschäftigen. ² Um sich gegenüber anderen Verwaltungen durchsetzen zu können, ist sie dem Premierminister unterstellt. Sie hat ein Mitspracherecht bei den die Regionalpolitik betreffenden Etatposten aller Ministerien, überprüft deren Investitionsprogramme und

1 J. Lajugie, a. a. O., S. 308f

2 H. St. Giraud, a. a. O., S. 95f

meldet ihre Bedenken an, wenn die Beträge ihr zu gering scheinen. Ihr Leiter, der Generaldelegierte, ist Vizepräsident der Nationalen Raumordnungskommission im Plankommissariat, die die langfristigen Direktiven der Regionalpolitik erarbeitet. Er nimmt an der Aufstellung der Wirtschaftspläne teil und verfolgt ihre Durchführung unter Berücksichtigung der Regionalentwicklung.¹ Er arbeitet zusammen mit dem Generalplankommissariat und den interessierten Ministerien die Maßnahmen aus, die zur Durchführung des Wirtschaftsplans erforderlich sind, da er Mitglied von Kommissionen des Generalplankommissariats ist. Er ist auch Vizepräsident des Komitees für die Regionalisierung des Plans, das die Regionalpläne erarbeitete (s.S.187). Die DATAR ist das Sekretariat des "Interministeriellen Ausschusses für regionale Probleme und Raumordnung", der die Arbeit der Ministerien koordiniert. Außerdem achtet sie auf eine ergiebige Zusammenarbeit der regionalen Stellen² und Einhaltung der regionalen Planziele. - Der Generaldelegierte ist Mitglied des Geschäftsführungskomitees des FDES und arbeitet in den Unterabteilungen des Fonds für industrielle Dezentralisierung und Investitionen der Lokalbehörden mit. Er zählt gleichfalls zur Geschäftsführung des Bodenkreditfonds (FNAFU (s.u.S.198)). Er schlägt dem Premierminister Subventionen für bestimmte Vorhaben der Regionalentwicklung vor.³ Auch kann er dringende, noch nicht ins Budget aufgenommene Projekte auf Rechnung der betreffenden Behörde vornehmen lassen. Beim Premierminister besteht ein "Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du territoire" (FIAT) für die Finanzierung entwicklungsnotwendiger Komplementärinvestitionen, dessen Verwendung der Generaldelegierte dem interministeriellen Aus-

1 H.St.Giraud, a.a.O., S. 96

2 Ebenda, S. 97

3 J.Lajugie, a.a.O., S. 311

schuß, der darüber entscheidet, vorschlägt. ¹
 Das "Komitee für Regionalpläne" im Generalplankommissariat ² (vgl. S. 182), das Mitte 1965 in "Komitee für die Regionalisierung des Plans" umbenannt wurde, weil bis zu diesem Zeitpunkt alle regionalen Pläne fertiggestellt waren, überprüft die Arbeiten, die in den Regionen für den Entwurf und die Durchführung des Wirtschaftsplans unter regionalen Gesichtspunkten geleistet werden. ³ Seine Mitglieder sind Vertreter der an der Regionalpolitik beteiligten Verwaltungszweige unter dem Vorsitz des Generalplankommissars. ⁴

Das Generalplankommissariat ist weiterhin in der "interministeriellen Arbeitsgruppe für das Pariser Becken" vertreten, die seit dem Sommer 1966 besteht. An ihr sind außerdem die Pariser Raumordnungsbehörde, das Innen-, das Wirtschafts- und Finanzministerium wie auch das Ausrüstungs- und Landwirtschaftsministerium beteiligt. Die Arbeitsgruppe bereitet die grundsätzlichen Entscheidungen der Regierung über die Raumordnung im Pariser Becken vor und achtet auf die Vereinbarkeit der für dieses Gebiet vorgesehenen Projekte mit den Entwicklungserwartungen der anderen Regionen. ⁵

Die Reform von 1963 hat zwar den Dualismus von Plankommissariat und Bauministerium beseitigt, stattdessen aber eine neue Doppelköpfigkeit der Regional-

-
- 1 J. Lajugie, a. a. O., S. 311 f
 - 2 P. Bauchet, Regional Development Policies in France. U. S. Department of Commerce (Hrsg.), a. a. O., S. 104
 - 3 Projet de loi de Finances pour 1966. Annexe, Vol. II. Régionalisation du budget d'équipement pour l'année 1966. Tome I. Rapport. Paris 1965. S. 28
 - 4 F. Bloch-Lainé, (Aufzeichnung), Die Ausrichtung der Verwaltungsorganisation auf die regionale Entwicklung in Frankreich. a. a. O., S. 401 (Anm. 1)
 - 5 L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie. Paris. Nr. 47. 24. Nov. 1966

politik mit dem Kommissariat auf der einen, der Delegation auf der anderen Seite hergestellt.

C. Das Landwirtschaftsministerium

Die Regionalpolitik im landwirtschaftlichen Sektor, soweit sie von der Pariser Zentrale aus gesteuert wird, war vor 1963 einer großen Zahl von Stellen anvertraut, deren Unübersichtlichkeit die Kohärenz und Wirksamkeit der Maßnahmen verminderte. Seitdem beruht sie auf der Arbeit von sieben conseils supérieurs im Landwirtschaftsministerium, die sich jeweils mit einem Problemkomplex befassen, die Interessenten anhören und den Minister beraten. Die landwirtschaftlichen Investitionen, besonders auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Infrastrukturen, z. B. Vermarktungseinrichtungen, werden vom "Comité des investissements agricoles" koordiniert.¹ Da der FDES die landwirtschaftliche Orienta-

¹ Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 85

tionsprämie und andere Landwirtschaftsfinanzierungshilfen (s.S.173f) gewährt, ist auch hier eine Einflußmöglichkeit des Plankommissariats und der Raumordnungsdelegation zusätzlich zu den allgemeinen Verfahren der Konsultation gegeben.

III. Teil: Die Koordination der für die Regionalplanung verantwortlichen Stellen

Die Frage nach der Koordination der einzelnen Träger regionaler Wirtschaftspolitik tritt bei allen Arten der Regionalentwicklungspläne auf. Ihre Lösung wird dadurch erschwert, daß nach dem Prinzip der Adhäsion (s.S.82) auch die einzelnen Wirtschaftssubjekte und die unteren Verwaltungsinstanzen an der Regionalpolitik beteiligt werden. (vgl. schematische Darstellung S.192).

Bei der Festlegung der langfristigen Entwicklungspläne für die Planregionen wirkten regionale und zentrale Stellen zusammen. In den Regionen bemühte man sich, Aussagen darüber zu machen, in welcher Richtung die zukünftige Entwicklung verlaufen soll. Auf diese Arbeiten konnten sich die für die Aufstellung der Regionalpläne verantwortlichen zentralen Stellen (Nationale Raumordnungskommission und damit das Generalplankommissariat, ebenso das damalige Komitee für die Regionalpläne) stützen.

Da das Komitee für die Regionalpläne im Generalplankommissariat die Endfassung dieser Pläne ausarbeitete, war seine Stellung gegenüber den unteren Instanzen wie auch gegenüber den Zentralstellen stark. Es hatte daher die Möglichkeit, die von den Regionen ausgehenden Anregungen soweit zu berücksichtigen, daß der Zusammenhang der gesamtnationalen Entwicklung nicht beeinträchtigt wird.

Die mittelfristige Regionalpolitik wird in mehreren Stufen bestimmt.¹

1 Bei dieser Darstellung wird das für den V.Plan angewandte Verfahren beschrieben.

Zunächst muß das Parlament den Grundzügen (principales options) des Wirtschaftsplans zustimmen, die im Rahmen der Vorausschau über die Jahre bis 1985¹ vom Generalplankommissariat aufgestellt werden.²

Um diese Grundzüge in ihren regionalen Auswirkungen dem Parlament darstellen zu können, müssen die regionalen Instanzen die Beschäftigungsentwicklung der Vergangenheit feststellen und Untersuchungen über sie besonders berührende Probleme durchführen.³

Nach Billigung der Grundzüge durch die Nationalversammlung beginnt die eigentliche Beteiligung der regionalen Stellen an der mittelfristigen Wirtschaftsplanung: Sie müssen den Zentralinstanzen ihre Ansichten über zukünftige regionale Entwicklungen und deren Bedingungen und über den allgemeinen Charakter der von ihnen als notwendig angesehenen öffentlichen Investitionen bekanntgeben.⁴ Dieser Bericht gliedert sich in eine langfristige Betrachtung der regionalen Entwicklung, eine mittelfristige Darstellung mit einem Überblick über Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften und Förderungsmaßnahmen und einen Teil, der die nötigen öffentlichen Investitionen aufführt, wobei auf die Prioritäten zwischen den und innerhalb der Investitionsarten eingegangen werden soll.⁵ Diese Berichte werden vom Regionalpräfekten erstellt, der sich auf von den Zentralinstanzen

1 s.S. 117 f

2 Premier Ministre, Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité, Note sur la régionalisation du V^e plan. 25.2.1964. S. 3,4,11

3 Commissariat Général du plan d'Équipement et de la Productivité, Deuxième Note sur la Régionalisation du V^e plan. Paris, 20 Nov. 1964. S. 6

4 Premier Ministre, Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité, Instructions sur la régionalisation du Vème Plan. Paris. 20 Nov. 1964. S. 2

5 Premier Ministre, Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité, Note sur la régionalisation du Vème Plan. 25. Febr. 1964. S. 21

verfaßte Aufstellungen über die mittelfristige regionale Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung, über die Lage auf dem Gebiet der öffentlichen Investitionen, auf eine provisorische Synthese der Arbeiten am Wirtschaftsplan und auf Erhebungen der Regionalverwaltung selbst stützen kann.¹ Die Ergebnisse, zu denen der Regionalpräfekt kommt, werden von der Regionalen Verwaltungskonferenz geprüft, der Bericht der Kommission für die regionale Wirtschaftsentwicklung vorgelegt.

Die Berichte der einzelnen Regionalpräfekten werden im Generalplankommissariat bei der Aufstellung des mittelfristigen Wirtschaftsplans ausgewertet. Da die Regionalpräfekten in diesen Berichten regionalpolitische Maßnahmen nur vorschlagen können, wird die Koordination im Wirtschaftsplan nicht erschwert, zumal die Berichte aufgrund gleichartiger Arbeitsmethoden zu erstellen sind und die Regionalpräfekten von Daten ausgehen, die ihnen vom Generalplankommissariat angegeben wurden und die es selber für seine Planung verwendet.

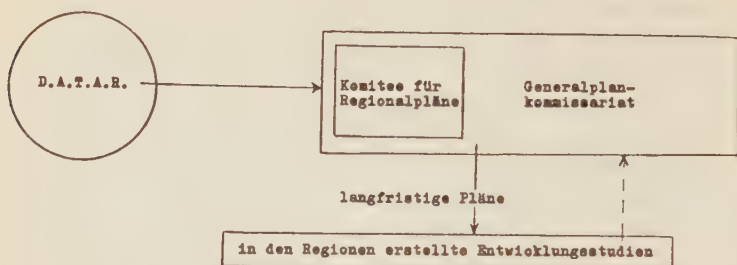
Nach der Annahme des Wirtschaftsplans im Parlament beginnt die dritte Phase, in der die tranches opératoires festgelegt werden. Die einzelnen Ministerien bestimmen nun im Einvernehmen mit dem Generalplankommissariat und der Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale die regionalen öffentlichen Investitionen mit gesamtnationaler Bedeutung, wie Universitäten, Autobahnen usw., und setzen global Finanzmittel für ihren jeweiligen Bereich und für jede Region fest, damit auch Investitionen von nur regionaler oder lokaler Bedeutung durchgeführt werden können.² Während der Laufzeit des IV.Plans konnten die damaligen préfets coordonnateurs innerhalb der von den Ministerien gezogenen

1 Premier ministre, Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité, Note sur la régionalisation du Vème Plan. 25.Febr.1964. S. 20

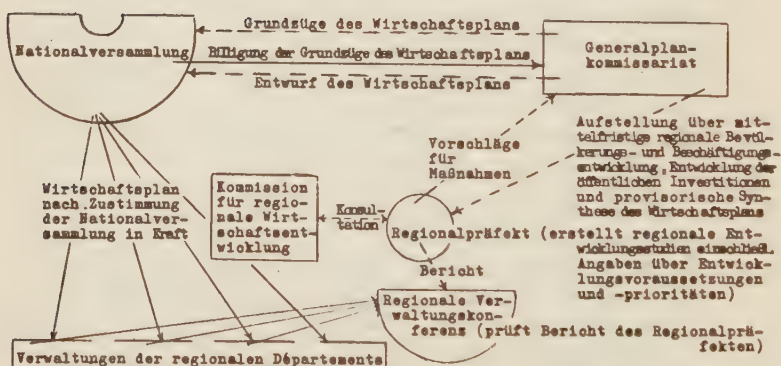
2 Ebenda, S. 22

Schaubild 1 Die französische Regionalplanung

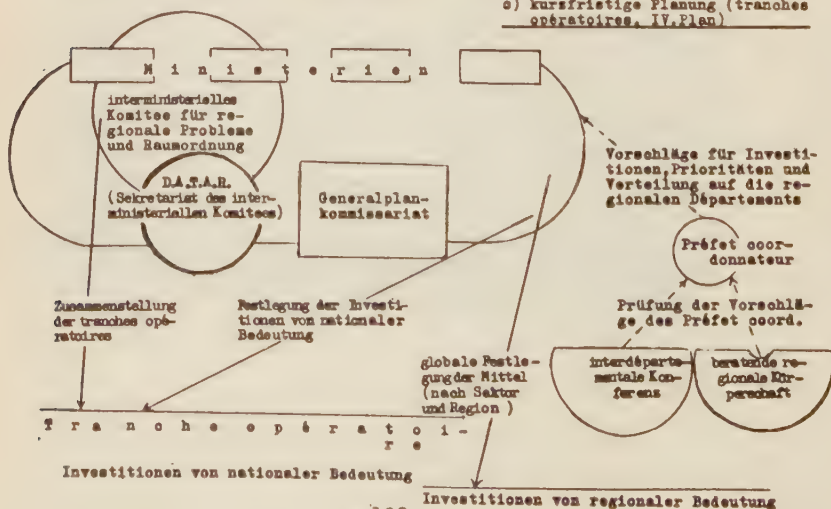
a) langfristige Planung



b) mittelfristige Planung



c) kurzfristige Planung (tranches opératoires, IV. Plan)



finanziellen Grenzen Vorschläge für Investitionen machen; die wichtigsten öffentlichen Investitionen mit regionaler Bedeutung wurden nach Prioritäten geordnet und die Art der Verteilung der für örtlich bedeutsame öffentliche Vorhaben vorgesehenen Mittel auf die Départements vorgeschlagen.¹ Nach Prüfung dieser Vorschläge durch die damaligen interdépartementalen Konferenzen² und durch die beratende regionale Körperschaft wurden die Vorschläge zu den Tranches opératoires, die auch Aussagen über die während der Laufzeit des Wirtschaftsplans angestrebte regionale Entwicklung enthielten, dem Generalplankommissariat, der Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale und den zuständigen Ministerien zugeleitet. Dem "Interministeriellen Komitee für regionale Probleme und Raumordnung", dessen Sekretariat die DATAR ist, oblag die Gesamtzusammenstellung der tranches opératoires.³ Dieses Komitee ist auf der Ministerialebene ein Gegenstück zum "Komitee für die Regionalisierung des Plans."⁴

Die Koordination der Entscheidungen zentraler und regionaler Stellen wird in Frankreich dadurch erreicht, daß die zentralen Instanzen die Entscheidungen der regionalen rückgängig oder unwirksam machen können. Die regionalen Instanzen haben das Recht, den zentralen Vorschläge zu unterbreiten; damit wird dem Adhäsionsprinzip Rechnung getragen. Wichtige Entscheidungen können aber letztlich nur Zentralstellen fällen, wodurch die Koordination der französischen Regionalpolitik erleichtert wird.

1 Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité, Bilan de l'expérience des tranches opératoires du IV^e Plan. o.O., 15. Jan. 1964. S. 30 f

2 Vorgänger der Regionalen Verwaltungskonferenzen.

3 Premier Ministre, Commissariat Général du Plan d'Équipement et de la Productivité, Note sur la régionalisation du Vème Plan. 25. Febr. 1964. S. 22

4 P. Bauchet, Regional Development Policies in France. U.S. Department of Commerce (Hrsg.), a.a.O., S. 104

Dabei besteht allerdings die Gefahr, daß auf lange Sicht das Adhäsionsprinzip dann nicht beibehalten werden kann, wenn die an der Wirtschaftsentwicklung interessierten regionalen Kreise zu der Ansicht kommen, ihre Vorschläge würden von der Zentrale nicht genügend beachtet, eine Teilnahme an der Regionalpolitik habe daher keine Bedeutung.

Das Hauptproblem der Koordination scheint für die Planung der französischen Regionalpolitik darin zu bestehen, wie die Entscheidungen der einzelnen Zentralbehörden aufeinander abgestimmt werden können. Ein Indiz dafür kann schon allein in der Zahl der Komitees, Kommissionen und Ausschüsse gesehen werden, die sich auf der Ebene der Zentralinstanzen mit Regionalpolitik befassen. Die größte Bedeutung kommt unter ihnen wohl dem Generalplankommissariat und der Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale zu, die nach dem Umfang ihrer Aufgaben für die gesamte Regionalpolitik zuständig sind. Voraussetzung für eine brauchbare Koordination der französischen Spitzenbehörden ist einerseits eine gute Zusammenarbeit von Kommissariat und Delegation, andererseits ein reibungsloses Zusammenspiel dieser Instanzen mit den anderen Behörden, das allerdings bei der augenblicklichen Kompetenzverteilung nicht erzwungen werden kann. Eine Ausnahme von dieser Feststellung bildet jedoch die Verbotsbefugnis des Generaldelegierten für Bauten im Gebiet von Paris.

§ 2 Institutionen und Regelungen, die dem Staat die Lenkung des Kapitaleinsatzes ermöglichen

Der praktische Wert der von den Planungsstellen geleisteten Arbeit würde erheblich gemindert, wenn nicht geeignete Institutionen und Regelungen vorhanden wären, die für eine planungskonforme Verwendung des Kapitals der Volkswirtschaft und damit für die Realisierung der geplanten Vorhaben sorgen können.

I. Teil: Staatlich gelenkte oder beeinflusste Finanzierungsinstitute

A. Fonds der Staatsverwaltung

1) Der Fonds de Développement Economique et Social (FDES) bildet ein Sonderkonto des Schatzamts.¹ Er erhält seine Mittel aus dem Staatshaushalt. Seit 1963 allerdings schrumpfen diese Zuweisungen.² Sein Geschäftsführungskomitee besteht aus dem Wirtschafts- und Finanzminister als Vorsitzendem, den Staatssekretären der beteiligten Ministerien, dem Generalplankommissar, dem Kommissar für die Produktivität und dem Generaldelegierten für die Raumordnung.³ Das

1 G. Kummer, a. a. O., S. 111 f

2 Frankfurter Allgemeine-Zeitung für Deutschland, Nr. 265, 14. Nov. 1966

3 J. Lajugie, a. a. O., S. 311

Geschäftsführungskomitee hat im Rahmen der Raumordnung folgende Befugnisse:¹ Es hat das Recht, die Befreiung von Unternehmen von einigen besonderen Gewerbesteuern zu begutachten und über die Möglichkeiten zur Senkung des steuerpflichtigen Erlöses bei Gesellschaften zu beraten, die zwischen dem 1. 9. 1957 und dem 1. 1. 1962 ihr Kapital erhöhten (Förderung der Konzentration).—Es genehmigt weiterhin die Gründung der gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften, die sich mit Ausrüstungs- und Raumordnungsfinanzierungsmaßnahmen befassen (SDR; S.204f)² und die Verträge, die zwischen diesen Gesellschaften und dem Staat abgeschlossen werden.³ So darf das Finanzministerium nach der Billigung durch den FDES denjenigen, die sich an einer SDR beteiligen, eine Mindestdividende von 5% für zwölf Jahre garantieren.—Es genehmigt außerdem die Obligationen, die die SDR auflegen und die Darlehen, die sie aufnehmen, um kleineren Unternehmen einen Zugang zum Kapitalmarkt zu verschaffen.—Es prüft die Investitionspläne der verstaatlichten Wirtschaftsbereiche, besonders der Electricité de France.⁴ Der Fonds kann Unternehmungen oder Kreditanstalten Zinsvergütungen zubilligen, allerdings darf der Zinssatz dabei nicht unter den für Staatsanleihen geltenden fallen. Er gewährt mittel- und langfristige Darlehen zu Vorzugszinsen, wenn ein Unternehmen neue Arbeitsplätze schaffen oder seine Produktivität steigern will, aber bei der Beschaffung des Kapitals auf Schwierigkeiten stößt. Das gleiche gilt für Unternehmungen, die ihre Produktion umstellen oder aus Paris verlagern wollen.⁵ Auf Steuertatbestände, die durch die Vergabe von Mitteln

1 H.St.Giraud, a.a.O., S. 92 ff

2 Ebenda. S. 92

3 Ebenda. S. 92

4 J.u.A.-M. Hackett, a.a.O., S. 73

5 Picardie-Plan régional de développement et d'aménagement. a.a.O., S. 154

des Fonds unter der Zielsetzung der Umstellung, Dezentralisierung und Erhöhung der Produktivität entstehen, können ermäßigte Steuersätze angewandt werden. So kann der Fonds die Eigentumsübertragungssteuer bei Bodenkäufen (s.S. 156 f) herabsetzen.¹ Der FDES gewährt auch der Landwirtschaft langfristige Kredite, aber die dafür bestimmten Mittel sind nicht unbegrenzt.² Der größte Teil der Darlehen des Fonds fließt öffentlichen und nur ein kleiner privaten Unternehmungen zu.³ Durch diese Konzentration der Mittel ergibt es sich, daß der Fonds über einen großen Teil der Kredite für die staatlich kontrollierten Unternehmungen zu entscheiden hat.⁴

Zusätzlich zu diesen Darlehen, Zinsverbilligungen und Steuerermäßigungen leistet der Fonds auch Zahlungen "à fonds perdu". Er bietet finanzielle Unterstützung bei der Umschulung von Arbeitskräften auf neue Berufe.⁵ Er kann sich um eine ausreichende Versorgung mit Mitteln für diesen Zweck bemühen, weil das Arbeitsministerium ihn vor der Festsetzung der in den Haushaltsentwurf einzusetzenden Mittel für die Berufsumschulung anhören muß.⁶ So wie er früher eine Zubilligung der Besonderen Ausrüstungsprämie dem Wirtschafts- und Finanzministerium vorschlagen mußte, gibt er heute sein Gutachten ab, wenn dieses Ministerium die industrielle Entwicklungs- oder die Anpassungsprämie einem Betrieb zuerkennen soll.⁷ Weiterhin wird die Höhe der Landwirtschaftlichen Orientationsprämie vom FDES festgesetzt.⁸

-
- 1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. Oktober 1960. "Le plan d'aménagement de la région Rhône-Alpes".
 - 2 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 133
 - 3 J. Milhau, La politique de l'expansion régionale en France. In: "Revue des Sciences économiques", Lüttich, Jg. 38, Nr. 136. Dez. 1963. S. 198
 - 4 H. St. Giraud, a.a.O., S. 149
 - 5 Projet de loi de Finances pour 1964. Document annexe. Tome II. Paris 1963. S. 22; J. Lajugie, a.a.O., S. 325
 - 6 H. St. Giraud, a.a.O. S. 92
 - 7 P. Viot, a.a.O., §23 bis
 - 8 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 86

2) Der Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme (FNAFU) bildet wie der FDES ein Sonderkonto des Schatzamtes. In seine Entscheidungen sind der Bau- und der Innenminister eingeschaltet; der Generaldelegierte für die Raumordnung gehört gleichfalls seinem Geschäftsführungskomitee an.¹ Er entstand aus dem früheren Fonds National de l'Aménagement du Territoire, der den Erschließungsgesellschaften, die lokale Industrie- und Gewerbegebiete schufen, zum Kauf und zur Ausstattung der Grundstücke² mittelfristige Kredite gab. Zu diesen Aufgaben trat bei seiner Umwandlung in den FNAFU das Recht, daß er selber Grundstücke und Gebäude ankaufen, ausrüsten und verkaufen darf. Seit 1964 finanziert der FNAFU selber nur noch Ausbaumaßnahmen des Staates. Hierbei spielt die Ausführungsdauer dieser Vorhaben keine Rolle mehr. Die nicht vom Staat getragenen Ausbaumaßnahmen finanziert die CDC, wenn die Projekte vom Geschäftsführungskomitee des FNAFU gebilligt worden sind.³ Die Hilfen des FNAFU wurden konzentriert, so daß sie hauptsächlich dem Gebiet der politique d'entraînement zugute kamen und kommen. Im Jahr 1965 war vorgesehen, den Schwerpunkt der Tätigkeit des Fonds von der Schaffung von Industriezonen etwas mehr auf die Bereitstellung von Wohnräumen zu verlagern.⁴

3) Der Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (FIAT) ist ein beim Amt des Premierministers bestehender Sonderfonds. Die Verwendung seiner Mittel wird von der interministeriellen Konferenz auf Vorschlag des Generaldelegierten für die Raumordnung

1 Picardie-Plan régional de développement et d'aménagement. a. a. O., S. 181; J. Lajugie, a. a. O., S. 311

2 außer mit Betriebsgebäuden

3 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 130

4 Ebenda. S. 130

festgelegt. ¹ Er "soll die zur Verwirklichung der regionalen Entwicklungspolitik als nötig angesehenen umfassenden Ausrüstungsmaßnahmen finanzieren. ... Er interveniert während der Durchführung des Budgets im Sinne einer Vervollständigung und im Notfall im Sinne einer Korrektur in die Ausrüstungsmaßnahmen, die von den Ministerien in regionaler Aufteilung festgelegt wurden." ² So sorgt er für die Durchführung notwendiger, zu anderen Vorhaben komplementärer Investitionen. Die weitere Finanzierung der durch die Intervention des Fonds in Gang gebrachten Programme wird von den zuständigen Ministerien aus der betreffenden regionalen Quote übernommen. ³ Der Fonds befaßt sich mit der Verbesserung des Verkehrsnetzes, der Wasserversorgung, dem Städtebau, den für die Gesundheitsfürsorge notwendigen Einrichtungen und der Berufsausbildung. ⁴ Seine Hilfe bildete bisher regionale Schwerpunkte im Gebiet der politique d'entraînement und einigen vor Arbeitslosigkeitsproblemen stehenden Zonen im Bereich der politique d'accompagnement.

4) Der Landwirtschaft steht weiterhin der Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles (FASASA) zur Verfügung. Er wird aus Budgetmitteln gespeist und vom Landwirtschaftsministerium aus gesteuert. Er befaßt sich mit der Finanzierung von Änderungen in der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens und von Berufs- und Tätigkeitswechseln besonders in den Landesteilen, denen die Voraussetzungen für eine Entwicklung der Landwirtschaft fehlen. ⁵

1 J. Lajugie, a. a. O., S. 311 f

2 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 110 (Übers. v. Verf.)

3 B. Dietrichs, a. a. O., S. 112

4 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 111 ff

5 Ebenda. S. 85, 87 f

B. Vom Staat abhängige Kapitalsammelstellen

1. Die Mutterinstitute

1) Die Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ist die Dachkörperschaft der französischen Sparkassen. Alle Sparkassen sind verpflichtet, die Sparbeträge bei ihr einzuzahlen.¹ Sie hängt unmittelbar vom Finanzministerium ab.² Sie finanziert regionalpolitische Maßnahmen entweder direkt oder durch andere Finanzinstitute wie die "Société Centrale d'Équipement du Territoire" (SCET; s. S.202 f) oder indem sie dem "Groupement des collectivités pour le financement des travaux d'équipement" Großkredite gewährt. Unterstützungen für Ausrüstungs- und Erneuerungsgesellschaften, die beim FNAFU (s. S.198) beantragt werden, finanziert die CDC auf Beschluß des Geschäftsführungskomitees des FNAFU, wobei der Staat Bonifikationen gewährt.³ Die CDC-Mittel werden zu günstigeren als den Kapitalmarktbedingungen zur Verfügung gestellt.⁴

2) Der Crédit National gewährt als öffentliche Kreditanstalt kleinen und mittleren Unternehmen Darlehen.⁵ Er ist für die mittelfristige Finanzierung von Vorhaben dieser Wirtschaftseinheiten wichtig, indem er Wechsel mit bis zu fünfjähriger Laufzeit indossiert, wenn der Zweck des Kredits mit der vom Staat beabsichtigten Entwicklung übereinstimmt. Dadurch wird es der den Wechsel diskontierenden Bank möglich, ihn bei der Banque de France rediskontieren zu lassen.⁶

1 G. Kummer, a. a. O., S. 33

2 Ebenda. S. 33

3 Hinsichtlich der vom FNAFU zugeteilten Mittel untersteht sie dem Schatzamt.

4 Projet de loi des Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 130

5 H. St. Giraud, a. a. O., S. 32

6 G. Kummer, a. a. O., S. 112

3) Vom Finanzministerium hängt auch die Caisse Nationale des Marchés de l'Etat ab. Sie gewährt Lieferanten des Staates und der öffentlichen Körperschaften Kredite ¹ und hat insofern für regionalpolitische Vorhaben Bedeutung, als ihr sogenannte lettres d'agrément erlauben können, sich an der Finanzierung der Lagerbestände bestimmter Betriebe zu beteiligen und die Aufnahme neuer Produktionen zu erleichtern. ²

4) Ein weiteres öffentliches Finanzierungsinstitut ist der Crédit Municipal, eine gemeindliche Kasse. ³ Er beleiht Pfänder und sonstige Sicherheiten; falls Wechselkredite gegeben werden, leistet er oft die zur Rediskontierung bei der Banque de France nötige dritte Unterschrift.

5-7) Auch die Caisse Centrale de Crédit Hôtelier, Industriel et Commercial und der Crédit Foncier sind öffentliche Finanzierungskörperschaften. Sie sind auf dem Gebiet des Bauwesens tätig. ⁴ Die Caisse Nationale de Coopération Economique, gleichfalls ein öffentliches Institut, wird vom Finanzministerium aus gesteuert. ⁵

8) Eine öffentliche Kreditanstalt, der Crédit Agricole, ist zur Unterstützung der Landwirtschaft bestimmt und

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 33

2 P. Bauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962. S. 99

3 H. St. Giraud, a. a. O., S. 33. Anmerkung

4 Ebenda, S. 32

5 G. Kummer, a. a. O., S. 33

gewährt ihr Darlehen, ¹ die über kurze, mittlere und lange Fristen, d. h. 5 bis 20, u. U. 30 Jahre laufen und für Modernisierungsmaßnahmen wie Mechanisierung, Verbesserung der Bodenverhältnisse, Lagerung und Qualitätssteigerung der Produktion vorgesehen sind.

2. Töchter dieser und anderer Institute

1) Die Société Centrale pour l'Equipement du Territoire (SCET) ist die Dachgesellschaft der von lokalen öffentlichen Körperschaften gegründeten Sociétés d'Equipement (SdE) (s. S. 207f). Sie wurde 1955 gegründet von dem Crédit Foncier, dem Crédit National, dem Crédit Agricole, der Caisse Nationale des Marchés de l'Etat, der Caisse des Dépôts et Consignations, die 52 % des Gründungskapitals hält, und der Banque de France. ² In ihrem Verwaltungsrat befinden sich Vertreter des Generalplankommissariats und der interessierten Mini-

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 32

2 Ebenda. S. 150

sterien. Ihre Aufgabe ist es, den Erfahrungsaustausch zwischen den bestehenden SdE zu verbessern und die Gründung neuer zu erleichtern. Weiterhin finanziert sie die Ausrüstung von Wohn- und Industriezonen, Stadt-sanierungen, Wohnungsbauvorhaben, Fremdenverkehrseinrichtungen, Straßenbau, die Erstellung von Marktplätzen und -gebäuden von nationalem Interesse und andere große Regionalentwicklungsprojekte.¹

2) Außerdem besteht die Société Centrale Immobilière de Construction (S.C.I.C.), die - wie es auch bei der SCET ist - für die Caisse des Dépôts et Consignations am Markt auftritt.²

3) Die Société de Développement Industriel et Commercial (SODIC) ist eine Gründung des Crédit National. Sie ist für Betriebe wichtig, die Dezentralisierungs- und Produktionsumstellungsvorhaben planen.³ Zu den Sitzungen ihres Verwaltungsrats sind Beobachter der Ministerien für Finanzen und Wirtschaft, für Bauwesen und für die Industrie und des Generalplenkommissariats zugelassen.⁴ Sie soll den Unternehmern helfen, indem sie sie über die Voraussetzungen für öffentliche Förderungen berät, sie in ihrem Verkehr mit den Ministerien unterstützt und sie finanziell fördert. Sie ist nicht verpflichtet, die Wahl der Unternehmer, die ihre Produktion verlagern wollen, auf die unentwickelten Gebiete zu lenken. Wenn aber eine Wahl zwischen Standorten mit sonst gleichen Präferenzen getroffen werden muß, kann sie die durch die öffentliche Hand unterstützte Zone empfehlen, deren Prämienangebot nicht übersehen

1 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Paris 1964. Tome I. S. 134

2 Ebenda. S. 134

3 H.St.Giraud, a.a.O., S. 32 f

4 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. März 1961. S. 25

werden darf. Damit sie auch den Interessen der Ansiedlungsgebiete dienen kann, muß der Staat ihr allgemeine Richtlinien über die zu bevorzugenden Gebiete geben, und von den lokalen Stellen erwartet sie Auskunft über die vorhandenen Industrieflächen und über die voraussichtliche Entwicklung des Arbeitsangebots in den nächsten Jahren. ¹ Neben diesen Beratungsaufgaben hat sie Finanzierungsfunktionen für die Unternehmer, die ihre Produktion aus Paris verlagern oder sie umstellen wollen. Sie bietet den dafür geeigneten Unternehmen Garantien, Zinsverbilligungen, Darlehen und Prämien. ²

4) Zur Förderung regionaler Entwicklungsvorhaben und um kleineren Unternehmen einen Zugang zum Kapitalmarkt zu geben, gründeten verschiedene Organisationen gemeinsam die Sociétés de Développement Régional (SDR). Die Gründer sind Geschäftsbanken, Versicherungsgesellschaften ³, staatliche Finanzierungsinstitute ⁴, regionale Körperschaften, kommerzielle und industrielle Unternehmen der Region. ⁵ Ihr Grundkapital beträgt mindestens 2,5 Mio F; ihnen sind Steuervergünstigungen eingeräumt. ⁶ Den an einer SDR Beteiligten garantiert der Staat für die Dauer von zwölf Jahren eine Dividende von 5 % p. a. ⁷. Jede SDR untersteht der Aufsicht eines

1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. März 1961. S. 25

2 "Agence Economique et Financière", Paris. Nr. 117, 18. Juni 1960

3 Picardie-Plan régional de développement et d'aménagement. a. a. O., S. 156

4 H. St. Giraud, a. a. O., S. 140 f

5 Picardie-Plan régional de développement et d'aménagement. a. a. O., S. 156

6 H. St. Giraud, a. a. O., S. 140 f

7 P. Viot, a. a. O., S. 24

Staatskommissars; er hat ihr gegenüber ein Vetorecht.¹
 Die SDR erstreben Gewinn. Ihre Mittel stammen aus den Kapitaleinzahlungen der Gründer, der Auflegung von Anleihen und der Aufnahme von Darlehen.² Bis 1964 genossen ihre Obligationen Staatsgarantien³ und Steuererleichterungen, jedoch hob diese das Haushaltsgesetz 1965 im Namen einer gleichen Anleihenbesteuerung zum Teil auf.⁴ Sie tragen auf verschiedenen Wegen zur Finanzierung von Unternehmen bei: a) Sie dürfen sich an Unternehmungen beteiligen, und zwar bis zur Höhe von 25 % ihres eigenen und von 35 % des Kapitals der fremden Unternehmung.⁵ Diese Beteiligung ist aber nur vorübergehender Natur.⁶ b) Sie dürfen Kredite an Beteiligungsunternehmen⁷ und an Betriebe geben, an denen sie nicht beteiligt sind.⁸ Die Darlehen können mittel- und langfristige Laufzeit haben⁹ und dürfen den zehnfachen Betrag des Grundkapitals der SDR erreichen.¹⁰

1 G. Kummer, a. a. O., S. 122

2 H. St. Giraud, a. a. O., S. 140 f

3 "Der Volkswirt - Wirtschafts- und Finanzzeitung", Frankfurt/M. Nr. 31. 2. Aug. 1963

4 "L'Usine nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. No. 50. 10. Dez. 1964. S. 140

5 H. St. Giraud, a. a. O. S. 140 f

6 P. Viot, a. a. O., S. 54

7 H. St. Giraud, a. a. O., S. 140 f

8 J. Milhau, La politique de l'expansion régionale en France. In: "Revue des sciences économiques", Lüttich. Jg. 38. Nr. 136. Dez. 1963. S. 206

9 vgl. S. 154

10 "Der Volkswirt - Wirtschafts- und Finanzzeitung", Frankfurt/M. Nr. 31, 2. August 1963

II. Teil: Allgemeine Regelungen für den Kapitalmarkt

Diejenigen allgemein für den Kapitalmarkt geltenden Regelungen müssen noch erwähnt werden, die dem Staat die Instrumente bieten, Wirtschaftseinheiten, deren Verhalten seiner Regionalpolitik nicht entspricht, bei der Beschaffung von Kapital zu behindern.

Es ist bedeutsam, "daß das Kreditwesen in Frankreich stark zentralisiert ist und weitgehend vom Staat kontrolliert wird." ¹ Dem "Conseil National du Crédit" sind alle Banken untergeordnet. Es legt in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Finanzminister die Richtlinien der Kreditpolitik fest. Sollen Anleihen für bestimmte regionale Aktionen genehmigt werden, dann dienen die Empfehlungen der für die Regionalpolitik verantwortlichen Stellen als Kriterium für die Beurteilung der Nützlichkeit dieser Anleihen. ² - Der Finanzminister muß alle Anleihen genehmigen, die einen Betrag von mehr als 1 Mill. F erbringen sollen. ³ Er arbeitet wiederum mit dem Plankommissariat zusammen. - Das Plankommissariat teilt dem Schatzamt seine Ansicht über den Verwendungszweck derjenigen Gelder mit, die aus den dem Schatzamt unterstehenden Fonds im Rahmen einer Globalzuteilung in sukzessiven Tranchen verteilt werden. - Das Generalplankommissariat wird vorschriftgemäß vor der Entscheidung über rediskontfähige langfristige Investitionskredite und mittelfristige Kredite konsultiert, die bei den Spezialkreditinstituten (Crédit foncier, Crédit national, Caisse des Dépôts et Consignations usw.) beantragt werden ⁴: Langfristige rediskontfähige Kredite, die der Crédit National gewährt und die 2,5 Mio F übersteigen, unterliegen einer Reihe von Gutachten und Erlaub-

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 35

2 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. Nov. 1961

3 H. St. Giraud, a. a. O., S. 32

4 P. Bauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962. S. 109

nisvorbehalten, darunter auch des Plankommissariats; sie werden bevorzugt planungskonformen Projekten zugeteilt. Auch mittelfristige rediskontierbare Kredite sind auf ihre Vereinbarkeit mit der Planung zu prüfen, wenn sie größer sind als 1 Mio F. ¹

Die Banque de France verfügt über das Mittel der Diskontpolitik. Dies Instrument unterstützt die Regionalpolitik der Regierung, wenn die Banque de France Wechsel mit Laufzeit bis zu fünf Jahren rediskontiert, weil diese Wechsel vom Crédit National indossiert und somit die Verwendungszwecke der Wechselkredite planungskonform sind. ²

Kurzfristige, zu rediskontierende Wechsel werden bei der Banque de France nicht auf ihre Planungskonformität hin überprüft. - Der Kapitalmarkt unterliegt der staatlichen Beeinflussung auch durch den verstaatlichten Teil der Depositenbanken.

III. Teil: Aufbau öffentlich gelenkter Erschließungsgesellschaften

In den einzelnen Landesteilen sind gemischtwirtschaftliche Ausrüstungsgesellschaften (Sociétés d'Equipement) entstanden. Ihr Kapital ist zu mehr als 50 % in den Händen juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Sie sind normale Aktiengesellschaften nach dem Recht des Code de commerce und erlauben den lokalen Behörden Aktionen privatrechtlicher Art. ³ Sie streben nicht nach Gewinnmaximierung, sondern arbeiten nach dem Gemeinwohlprinzip. ⁴ Sie erstrecken sich meist über ganze Regionen. Ihre sie

1 P. Bauchet, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962. S. 99

2 G. Kummer, a. a. O., S. 112; vgl. auch S. 176

3 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 134

4 H. St. Giraud, a. a. O., S. 150

auf nationaler Ebene vertretende Dachgesellschaft ist die oben (S.202 f) dargestellte SCET, die ihnen auch finanzielle Unterstützung bietet. Die Aufgaben der Ausrüstungsgesellschaften sind die Ausrüstung von Wohn- und Industriezonen, Stadtansanierungen, Wohnungsbau, Fremdenverkehrs-ausrüstung, Straßenbau, die Ausrüstung von Märkten mit nationaler Bedeutung und andere große Regionalentwicklungsvorhaben.¹

Auf landwirtschaftlichem Gebiet entsprechen den dargestellten Ausrüstungsgesellschaften die Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Equiptement Rural (SAFER). Auch sie sind Gesellschaften, die sich innerhalb bestimmter Landesteile um eine Verbesserung der Produktionsverhältnisse bemühen. Sie geben der Landwirtschaft Kredite für die Beschaffung von Maschinen, Bodenverbesserung, Lagerung und Verarbeitung der Erzeugnisse.² Damit sie ihrer Aufgabe, die Produktionsverhältnisse in der Landwirtschaft zu verbessern, besser nachkommen können, steht ihnen unter bestimmten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht auf Höfe zu. Auch haben sie bestimmte Rückkaufsrechte an Grundstücken.³

§ 3 Institutionen für die Ausbildung der Arbeitskräfte

Die Ausbildung der Arbeitskräfte liegt weitgehend in der Hand der einzelnen Unternehmen. Zu diesen treten staatlich beeinflusste Organisationen, die den Arbeitskräften eine Berufsausbildung vermitteln wollen.

- 1) Die Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) wurde 1901 durch Gesetz gegründet und war bisher als ANIFRMO bekannt. Sie wird getragen vom Staat, den Arbeitgeber- und Arbeitneh-

1 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 134

2 Ebenda, S. 132

3 H. St. Giraud, a. a. O., S. 184, 187

merorganisationen.¹ Sie unterhält Ausbildungszentren, die in Zukunft besonders in den unentwickelten oder Strukturwandlungsgebieten aufgebaut werden sollen.² Die Kosten des Ausbaus und des Betriebs der Zentren trägt das Sozialministerium.³

- 2) Der Fonds national de l'emploi unterstützt Ausbildungskurse, die Unternehmen für eigenes oder fremdes umzuschulendes Personal durchführen.⁴ Ausbildungszentren von Unternehmen oder Berufsvereinigungen werden wie die der AFPA vom Sozialministerium unterstützt, und zwar durch technische oder finanzielle Hilfe.⁵

- 3 - 4) Der oben erwähnte Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (FIAT) unterstützt neben seinen sonstigen Aufgaben auch den Bau einiger Ausbildungszentren in Westfrankreich, und der gleichfalls schon angeführte Fonds de Développement Économique et Social (FDES) hilft den Unternehmen, die wegen Betriebsschließung, -verkleinerung, Produktionsumstellung oder Standortverlegung aus dem Pariser Raum ihre Belegschaft für neue Anforderungen ausbilden wollen. Diese Maßnahme des FDES kam 1964 16.900 Beschäftigten zugute.⁶

1 L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie. Edition supplémentaire. Sept. 1966. S. 25

2 Projet de loi de Finances pour 1964. Document annexe. Tome II.Paris.1963.S.21

3 L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie. Edition supplémentaire. Sept. 1966. S. 25

4 Projet de loi de Finances pour 1966. Annexe. Vol. II. Tome I.Paris 1965.S.33

5 L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie. Edition supplémentaire. Sept. 1966. S. 25

6 Projet de loi de Finances pour 1966. Annexe. Vol. II. Tome I.Paris 1965.S.33

Fünftes Kapitel: Beurteilung der französischen regionalen Wirtschaftspolitik

Für eine Beurteilung der französischen Regionalpolitik müssen verschiedene Fragenkreise betrachtet werden. Zunächst ist auf das Problem der "Vollständigkeit" einzugehen. Dann ist zu prüfen, ob die Regionalpolitik in Frankreich ihren Zielen entsprechend zweckmäßig angelegt ist. Schließlich müssen ihre bisherigen Erfolge in Rechnung gestellt werden.

Erster Abschnitt: Die Vollständigkeit

Die regionale Wirtschaftspolitik muß, will sie "vollständig" sein, über die Ausgangslage, die Ziele, die anzustrebenden quantitativen Werte und darüber Klarheit haben, mit welchen Instrumenten diese Werte erreicht werden sollen.¹

§ 1 Die Ausgangslage

Die Ausgangslage ermittelt die Regionalpolitik, wie oben (S. 8 ff) dargestellt. Allerdings werden oft Klagen darüber laut, daß die statistischen Ermittlungen nicht eingehend genug und gerade für regionalpolitische Zwecke nur eine unzureichende Information seien.

§ 2 Die Ziele der Regionalpolitik

Die französische Regionalpolitik richtet sich nach einem Zielsystem aus, als dessen Hauptziel das Wirtschaftswachstum, verbunden mit gewissen Vorstellungen

1 vgl. H. K. Schneider, Energiepolitik in Frankreich. a. a. O., S. 155

über die Einkommensverteilung, festgestellt wurde. Diese Ziele sollen dadurch erreicht werden, daß den derzeit unentwickelten oder stagnierenden Regionen eine Outputsteigerung durch Vermehrung der Produktionsfaktoren und durch Produktionsumstellungen möglich wird. Das Wachstum der bereits hochentwickelten Zonen ist dabei mit der Entwicklung der übrigen Gebiete abzustimmen, wie oben (S. 12 f) dargelegt.

§ 3 Die Erwartungsgrößen

Die Ziele der französischen regionalen Wirtschaftspolitik werden für die Regionen konkretisiert in den Regional- und Wirtschaftsplänen mit ihren tranches opératoires (vgl. S. 175 f). Dabei geben die ersteren die langfristigen Planungshorizonte, die letzteren legen die quantitativen Werte fest, die mittelfristig in der Regionalpolitik erreicht werden sollen.

Da die Regionalpolitik die bisher nicht genügend entwickelten Gebiete zu einem für ihre Zielsetzung ausreichenden wirtschaftlichen Wachstum führen will, muß sie sich ein zutreffendes Bild von der zukünftigen regionalen Entwicklung des Arbeitskräfteangebots machen. Dies geschieht durch Projektion der in vergangenen Jahren festgestellten Entwicklung.¹ Gegen dieses Verfahren läßt sich einwenden, daß es zum ersten die Wanderungsbewegungen aus den Regionen und in sie hinein nicht berücksichtigt; für diese ist man auf Schätzungen angewiesen, die von Annahmen über das Ausmaß des Erfolgs der Wirtschaftsentwicklung in den Regionen abhängen. Ein schwerwiegenderer Einwand liegt jedoch darin, daß die Projektion der Bevölkerungsentwicklung

1 Vgl. S. 120 f

der Vergangenheit in die Zukunft unterstellt, daß die gleichen Faktoren, die das Bevölkerungswachstum in der Referenzperiode ¹ beeinflussten, in der gleichen Weise auch in der Zukunft gelten. Dies ist sicherlich eine waghalsige Annahme: Projektionen des Bevölkerungswachstums haben sich mehrfach als teure Irrtümer entpuppt. Das Bevölkerungswachstum der USA nach dem zweiten Weltkrieg überraschte die "Spezialisten", und auch die zur Zeit der III. Republik üblichen Voraussagen über die demographische Entwicklung Frankreichs sind inzwischen überholt. Das generative Verhalten einer Bevölkerung läßt sich nicht aus Vergangenheitswerten extrapolieren, besonders wenn sie so eingreifenden Veränderungen ihres Lebensstandards entgegen geht wie die Bevölkerung unterentwickelter Regionen Frankreichs.

Eine Ermittlung der in den Regionen zu erwartenden Entwicklung der Betriebe und auch ihrer davon abhängenden Arbeitskräftenachfrage wird so vorgenommen, daß man das im Wirtschaftsplan festgesetzte gesamtwirtschaftliche Wachstum unter Zuhilfenahme von Tendenzen der Vergangenheit auf die Regionen aufteilt (s. S.119f). Betrachtet man die Art und Weise, in der die Zielwerte der Wirtschaftspläne festgelegt werden, so wird deutlich, daß sie nicht unbedingt zuverlässig sind und daher einer Bestimmung der Entwicklung der Betriebe und ihrer Arbeitskräftenachfrage kein festes Fundament bieten: In die Zielgrößen des Planes gehen sowohl bestimmte Hypothesen über die Größen ein, die für den Verlauf des wirtschaftlichen Wachstums wichtig sind, z. B.

1 Diejenige Periode, deren Tendenz in der Bevölkerungsentwicklung als herrschende Tendenz der Projektion in die Zukunft angesehen wird; für die Projektion der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahre 1970 die Zeit von 1954 bis 1962; vgl. S.121

über Sparen, Investitionen, Bevölkerungszunahme, wie auch Annahmen über Input-Output-Koeffizienten der verschiedenen Wirtschaftszweige. Außerdem sind an der Aufstellung des Planes interessierte Wirtschaftskreise beteiligt, die danach trachten dürften, daß die Planziele z. B. hinsichtlich der Importe ihnen im Wettbewerb genügend Spielraum lassen und ihre Freiheit nicht zu sehr beschränken. Gegen die Bestimmung der zukünftigen regionalen Arbeitskräftenachfrage sind also manche Einwände zu machen: Die Planziele sind, selbst vorausgesetzt, daß die dem Plan zugrundeliegenden Annahmen zutreffen, als Indikatoren dieser Nachfrage nicht sehr brauchbar, weil die Unternehmer sich im Plan einen Freiheitsspielraum schaffen; aber auch die Annahmen, auf denen die Ermittlung der Planziele und damit des künftigen regionalen Arbeitskräftebedarfs beruht, können auf tönernen Füßen stehen, weil in der Vergangenheit festgestellte Tendenzen nicht ohne weiteres auf die Zukunft übertragbar sind. Die Schwierigkeiten, die für die Planung durch Änderung der Input-Output-Koeffizienten infolge technischen Fortschritts oder von Preisänderungen entstehen, wurden oben (S. 96) behandelt. Auch Konjunktureinflüsse aus dem In- und Ausland (EWG!) können die Zielwerte des mittelfristigen Wirtschaftsplans hinfällig machen.

§ 4 Die Instrumente

Um ihre Ziele zu erreichen, hat die französische regionale Wirtschaftspolitik ein reichhaltiges Instrumentarium entwickelt, das oben (S.148 ff) für die drei Arten der Regionalpolitik, jeweils abgestuft nach dem Intensitätsgrad der Einwirkung, dargestellt wurde. Es stellte sich dabei heraus, daß alle drei Arten der Regionalpolitik sich dreier Lenkungsformen der wirtschaftlichen Entscheidungen in den ökonomischen Einheiten bedienen: Die Regionalpolitik bietet ihnen Finanzierungshilfen im weiteren Sinne, sie ermöglicht ihnen durch die

- 1 Die Struktureinflüsse der EWG setzen sich erst nach einer gewissen Anlaufzeit durch, sodaß sie sich im mittelfristigen Zeitraum, von dem der laufende Wirtschaftsplan ein Teil ist, nicht voll auswirken. Auf längere Sicht aber müssen sie berücksichtigt werden.

Verbesserung der Infrastrukturen eine höhere echte Rentabilität und sie wendet Zwang an, wo es nötig scheint, um ihre Wünsche durchzusetzen. Es handelt sich hier also um ein Instrumentarium, das differenziert genug ist, um mit Aussicht auf Erfolg eingesetzt zu werden. Es erlaubt der Politik, mit der Art ihres Eingreifens auf verschiedenartige Situationen einzugehen, auf die sie trifft. Allerdings läßt es noch Wünsche offen. Es scheint, daß eine gründliche Koordination mit der Steuerpolitik noch nicht überall erreicht wurde (z. B. bei der Besteuerung von Prämien und von Anleihen der Entwicklungsgesellschaften, S. 162, 205). - Es besteht auch Grund zu der Befürchtung, daß die Regelungen, die den Einsatz der verschiedenen Instrumente bestimmen, zu starr sind, um gewisse Eigenarten der geförderten Wirtschaftseinheiten ausreichend zu berücksichtigen: Den zur Regionalentwicklung beitragenden Unternehmen werden in gesetzlich festgelegter Höhe Steuerermäßigungen oder -befreiungen zugebilligt, und auch Prämien und Darlehen werden ihnen ausbezahlt. Nun haben kleinere und mittlere Unternehmen größere Schwierigkeiten als große Unternehmen, wenn sie auf dem Kapitalmarkt als Nachfrager auftreten wollen. Daher wäre wahrscheinlich kleineren Unternehmen an Stelle der augenblicklichen Regelung mehr damit gedient, wenn ihnen an Stelle der Steuererleichterungen entsprechende Prämienbeträge oder Darlehen zugebilligt würden. Steuererleichterungen, die ein Unternehmen genießt, stellen erst im Ablauf der Jahre Kapitalbeträge frei, und auch das nur unter der Voraussetzung, daß der Betrieb, z. B. wegen der Höhe des erzielten Gewinnes, steuerpflichtig ist. Deswegen ist ihr Nutzen für kapitalhungrige kleinere Unternehmen nur gering, für die der Kapitalmangel vielfach das am schwersten zu lösende Problem ist.

Weiterhin bestehen bei der Anwendung des Instrumentariums Willkürbereiche (vgl. die Handhabung der indu-

striellen Anpassungsprämie bei bestimmten Betriebsgrößen, S. 162), die zu sachlich nicht gerechtfertigten Differenzierungen der Förderung führen können und vielleicht eine gewisse Korruptionsgefahr mit sich bringen.

Abschließend läßt sich daher feststellen, daß das augenblickliche System der Entwicklungsförderung gewisse Schwächen aufweist, die jedoch durch einen Ausbau der sofort ausgezahlten Beihilfen (Darlehen und Prämien), Einschränkung der Willkürbereiche in der Durchführung der Maßnahmen, soweit möglich, sowie durch eine steuerliche Entlastung der Mittelbeschaffung gemildert werden können.

Diese Untersuchung hat keine Gesichtspunkte ergeben, die für eine formale Unvollständigkeit der französischen Regionalpolitik sprechen. Es scheint daher zulässig, diese Politik als "vollständig" zu beurteilen. Nun bedeutet aber formale Vollständigkeit für die Praxis nichts, wenn nicht die damit gekennzeichnete Konzeption auch mit Erfolg durchführbar ist. Zu dieser Frage sollen nun einige Bemerkungen folgen.

Zweiter Abschnitt: Die Zweckmäßigkeit der französischen Politik hinsichtlich des regionalen Wachstums

Die französische Regionalpolitik bezweckt eine Angleichung des bisher in den einzelnen Landesteilen unterschiedlichen Entwicklungsniveaus. Dadurch sollen die regionalen Einkommensdisparitäten gemildert werden, was auch dem Gerechtigkeitsziel entspricht und für die geförderten Regionen im allgemeinen eine Annäherung an die übrigen Oberziele der Wirtschaftspolitik (Erweiterung des Freiheitsraums, Wohlstand und Sicherheit) bedeuten dürfte. Es wurde bereits oben (S. 7, 23) dargelegt, daß die Regionalpolitik so geführt werden muß, daß Konfliktbeziehungen zwischen den Zielen abgeschwächt oder neutralisiert werden.

§ 1 Die Methoden der französischen Regionalpolitik

I. Teil: Die Beeinflussung der Standortentscheidungen durch die Regionalplanung

Die optimale Allokation der Produktionsfaktoren im Sinne der statischen Theorie würde, wenn die Voraussetzungen dieser Theorie in der Realität gegeben wären, eine Verminderung der interregionalen Einkommensdisparitäten gestatten, indem - soweit regionale Ressourcen nicht günstiger genutzt wurden - das gestiegene gesamtwirtschaftliche Sozialprodukt erhöhte Transferzahlungen zugunsten der benachteiligten Regionen ermöglichte. Wie bereits in anderem Zusammenhang angedeutet (s. S.58 f), sind aber die Bedingungen des tatsächlichen Wirtschaftslebens andere als die der statischen Theorie. Im Verlauf des Wachstumsprozesses verschieben sich die Kosten- und Ertragsrelationen der Regionen, wodurch Umstellungen in der Verwendung der Produktionsfaktoren erforderlich werden. Diese Umstellungen aber erfordern Zeit. Da fortwährend Veränderungen der Verhältnisse eintreten, die die Optimalallokation der Ressourcen bestimmen, die Anpassung des Produktionsapparats aber erst im Laufe der Zeit erfolgt, sind im wirklichen Wirtschaftsleben nie alle Faktoren optimal eingesetzt. Eine optimale Allokation erfordert außerdem noch andere Bedingungen, wie z. B. die Abwesenheit externer Effekte, die in der Realität nicht gegeben sind.

Nichtsdestoweniger muß die Regionalpolitik einen langfristig günstigen Einsatz der Produktionsfaktoren anstreben. Ohne Unterstützung durch die Politik ist es für die Wirtschaftseinheiten sehr schwierig, die langfristig günstigen Standorte und Verwendungen der Produktionsfaktoren zu ermitteln: Der Markt ist im allgemeinen nicht in dem Sinne generalisiert, "daß neben Kassa- auch langfristige Termingeschäfte abgewickelt werden, die gleichzeitig die Ungewißheiten der Zukunft berücksichtigen; und

die Reaktionszeiten des Angebots sind vielfach .. sehr lang." ¹ Weiterhin verstärkt die französische Politik der Konzentration und der Förderung großer Unternehmen oligopolistische Marktstrukturen. In oligopolistischen Märkten besteht bei friedlichem Verhalten der Konkurrenten die Tendenz, den Preis als Aktionsparameter auszu-schalten und Preisänderungen nur noch bei außergewöhnlichen Verschiebungen der Produktionskosten oder der Nachfrage durchzuführen. - Da der Preis aus den genannten Gründen die langfristigen wie auch oft die augenblicklichen Knappheitsverhältnisse nicht richtig wiedergibt, kann der gegenwärtige Marktpreis zu Fehlentscheidungen über die langfristige regionale Produktion führen. Die Regionalpolitik muß also den Wirtschaftseinheiten in Form der Regionalplanung Orientierungshilfen für die langfristigen Entscheidungen bieten, damit die zukünftigen Standorteigenschaften der einzelnen Regionen von den Wirtschaftssubjekten richtig eingeschätzt werden können.

Eine Schwäche der langfristigen Regionalplanung in Frankreich ist darin zu sehen, daß sie sich für ihre auf lange Sicht berechneten Entscheidungen, an welchen Orten welche Wirtschaftszweige zu entwickeln sind, nicht brauchbarer Optimierungsmodelle bedienen kann. Wirklich die Situation treffende Modelle würden ungeheuer kompliziert sein (man bedenke die ungeheure Zahl der dort zu verwendenden Daten, Verhaltensannahmen und Variablen aus Gegenwart und Zukunft!). Bis jetzt wurden in Frankreich, soweit dem Verfasser bekannt, noch keine in der Realität verwendbaren Modelle dieser Art entwickelt. ²

1 H. K. Schneider, Planification als normatives Informationssystem und als Koordinationsprinzip. a. a. O., S. 350

2 lt. schriftlicher Auskunft der DATAR vom 3. Juni 1966 gegenüber dem Verfasser.

So wählte die französische Regionalplanung den Ausweg, diejenigen Orte als die für eine industrielle Entwicklung geeignetsten anzusehen, die bereits in gewissem Umfang Betriebe des sekundären Sektors aufweisen.¹ Dieses Verfahren schließt nicht aus, daß an anderen Orten, die jetzt ein Dornröschendasein führen, die Entwicklung dieses Sektors einen weitaus größeren Effekt für die Wirtschaftsentwicklung haben könnte. Sicherlich, es ist nicht anzunehmen, daß die Standortentscheidung, die Industrien an einem Ort ansiedelt, der bereits Industriebetriebe beherbergt und der ihrer Entwicklung nach allgemeinen Überlegungen gute Voraussetzungen bietet, "falsch" ist; dieser Ort hat sich ja bereits als geeigneter Industriestandort erwiesen, und das Wachstum der zu entwickelnden Branchen scheint hier gewährleistet zu sein. Aber die Politik einer ständigen Weiterentwicklung bestehender Zentren "bagatellisiert" .. wohl die Kosten übermäßiger Agglomeration ... und unterschätzt wahrscheinlich die Kräfte der zirkulären und kumulativen Kausation, die ja gerade zur Herausbildung und Erstarrung regionaler Entwicklungsunterschiede geführt haben."² Sie ist als kurzfristig orientiert zu beurteilen, weil sie "mit einem beschränkten Mitteleinsatz möglichst rasch Wachstumserfolge erzielen will und daher vor Grundlageninvestitionen in unterentwickelten Gebieten zurückscheut."³ Indem die Regionalpolitik die Industrialisierung zum großen Teil auf die bereits mit Industriebetrieben versehenen Standorte beschränkt, setzt sie selber die Daten ihrer Standortentscheidung so, daß nicht mehr die langfristig "günstigsten", sondern nur "günstige" Entscheidungen getroffen werden können.

II. Teil: Regionalpolitische Maßnahmen zur Beeinflussung des regionalen Angebots an Wachstumsfaktoren

Für eine Abschwächung regionaler Disparitäten durch Förderung des Wachstums genügt eine langfristige Planung nicht; die Regionalpolitik muß Maßnahmen ergreifen, die die Wachstumsfaktoren der einzelnen Landesteile beeinflussen. In den zurückgebliebenen Gebieten sind die Wachstumsfaktoren Arbeit, technischer Fortschritt, Kapital und Bo-

1 vgl. S. 115

2 U. Thumm, a. a. O., S. 72

3 Ebenda, S. 72

den sowie die soziale Organisation ¹ produktiver einzusetzen oder zu vermehren. Die Vermehrung ist möglich durch einen in der Region erfolgenden Zuwachs (z. B. durch Geburtenüberschuß) oder durch Zuwanderung von außen. Die Zuwanderung erzeugt in den Zonen, aus denen die Faktoren abwandern, wachstumshemmende Entzugseffekte. Diese Effekte schwächen dann die interregionalen Disparitäten des Wachstums ab, wenn sie in Regionen auftreten, die bisher stärker expandierten als die Zielregionen der Wanderungen. Wenn die Nutzung der Produktionsfaktoren - bei gleichem Ertrag - in den bisher zurückgebliebenen Zonen auf die Dauer mit geringeren Kosten möglich ist als in den hochentwickelten Gebieten, sind die Voraussetzungen eines gesteigerten gesamtwirtschaftlichen Wachstums vorhanden.

Die Wachstumsfaktoren werden - soweit sie mobil sind - besonders von Gebieten angezogen, in denen sich bedeutende immobile Wachstumsfaktoren befinden. ² Dadurch entstehen Zonen, in denen durch gegenseitige Verstärkung expansiver Effekte ein höheres Wachstum möglich ist als in den anderen Gebieten, in denen sich die Entwicklungsfaktoren nicht konzentrieren. ³ Indem die Regionalpolitik die Versorgung bestimmter Regionen mit Wachstumsfaktoren fördert, schafft sie Präferenzen für diese Gebiete. Die Präferenzen wirken in der Richtung, den Einsatz der betroffenen Faktoren in anderen Gebieten zu erschweren und bilden einen Anreiz, die Wachstumsfaktoren in den geförderten Gebieten zu konzentrieren. So werden in den Entwicklungszonen günstige Wachstumsvoraussetzungen geschaffen.

Die Beurteilung der französischen Regionalpolitik wird davon ausgehen müssen, inwieweit diese Politik die

1 H. Siebert, Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums. Tübingen 1967. S. 24

2 Ebenda, S. 147

3 Ebenda, S. 131

Versorgung der einzelnen Landesteile mit Wachstumsfaktoren beeinflusst. Dabei ist zu beachten, daß die einzelnen Maßnahmen der Politik in der Regel nicht nur jeweils einen einzigen Wachstumsfaktor treffen, sondern daß sie sich auf ein Faktorenbündel auswirken. So wird eine Investitionsförderung die Kapitalbildung und die Einführung technischer Fortschritte erleichtern; die Maßnahmen bezüglich des Ausbildungswesens betreffen die Faktoren Arbeit, technischen Fortschritt und gegebenenfalls die soziale Organisation, während institutionelle Änderungen des Verwaltungsaufbaus die soziale Organisation wie auch u. U. die Versorgung mit den anderen Faktoren berühren.

Wenn nun zu den Maßnahmen Stellung genommen wird, die die Politik hinsichtlich der Wachstumsfaktoren trifft, so sei darauf hingewiesen, daß wegen der Bündelung der Wachstumsfaktoren eine eindeutige Zuordnung von Maßnahmen und Faktoren nicht immer möglich ist.

A. Maßnahmen mit Wirkung hauptsächlich auf die Kapitalbewegungen

Die französische Regionalpolitik strebt an, Kapitalbewegungen in die geförderten Regionen zu erleichtern. Sie unterstützt Investitionen in diesen Gebieten mit steuerlichen Anreizen sowie mit Zuschüssen und sucht auch private Mittel dorthin zu leiten. Allerdings ist es schwierig, die Präferenzen der privaten Kapitalgeber für die entwickelten Regionen abzubauen und das Kapital in die Entwicklungszonen zu lenken. Die Regionalen Entwicklungsgesellschaften (SDR), die eine Kapitalquelle für die Betriebe ihrer Gebiete sein sollen, können ihre Aufgabe nur teilweise erfüllen. Da sie Gewinne anstreben, werden sie hauptsächlich in Landesteilen gegründet, die schon relativ weit entwickelt sind, wie sie auch oft mehr florierenden als unterstützungsbedürftigen Unternehmen helfen.¹

¹ H. St. Giraud, a. a. O., S. 141

Den Kapitalabfluß aus der Provinz, den die Konzentration des französischen Bankwesens begünstigt, vermögen die Regionalen Entwicklungsgesellschaften nicht völlig aufzuhalten.¹ Das zeigt sich bei Kapitalerhöhungen der Gesellschaften: "Sparer, Versicherungsgesellschaften, auch die Sparkassen zeigen bei mangelnder Ermutigung durch die Behörden wenig Begeisterung, Kapitalerhöhungen der SDR zu zeichnen. - Die großen Banken, die das halbe Anfangskapital der SDR gestellt hatten, sind etwas zurückhaltender geworden, weil sie das Wirken dezentralisierter Konkurrenzunternehmen nicht zu sehr erleichtern wollen."²

Aber auch die Regionalpolitik selbst bietet Gründe für die mangelnde Bereitschaft, Kapital in Entwicklungszonen zu investieren: Weit verbreitet sind die Klagen über das bürokratische System und den schleppenden Gang der Zuteilung von Unterstützungsmitteln und darüber, daß es den Betrieben oft nicht möglich ist, zutreffende Auskünfte über die Höhe der für ihre Vorhaben in Betracht kommenden Förderungsbeträge zu erhalten. Zwar dürfte darin durch das Pauschalverfahren bei den Prämien eine Besserung eingetreten sein, aber nicht alle Hilfen werden pauschal vergeben, sondern wesentliche Unterstützungen werden in Verhandlungen zwischen den Beteiligten festgelegt. Auch die Höhe eines Teils der Entwicklungs- und der Anpassungsprämien wird erst durch Verhandlungen bestimmt. Die Auszahlung an die Betriebe erfolgt erst relativ spät, so daß häufig Überbrückungskredite erforderlich sein werden. Infrastrukturvorhaben, die der Staat unterstützt, leiden unter Verzögerungen, für die die Schwerfälligkeit des Behördenapparats mitverantwortlich ist.³ - Auch die Finanz-

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 161

2 J. Milhau, La politique de l'expansion régionale en France. a. a. O., S. 207 (übers. v. Verf.)

3 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe. Tome I. Paris 1964. S. 66

politik handelt zuweilen der regionalen Wirtschaftspolitik entgegen. Daß die Anleihen, die die Sociétés de Développement Régional emittieren, nicht mehr wie früher durch Steuererleichterungen dem Publikum besonders empfohlen werden (s. S. 205), entspricht sicher nicht den Wünschen der Regionalpolitik, die sich zur Durchführung ihrer Vorhaben auch an den Kapitalmarkt wenden muß, dafür aber denen des Finanzministers, dem an höheren Steuereinnahmen gelegen ist. Außerdem verfolgte die französische Regierung in den seit März 1965 veröffentlichten Steuerbeschlüssen ¹ eine Fiskalpolitik, die die Eigenfinanzierung erschwert und die Unternehmen auf die Finanzierung durch Aktienemission verweist. Wenn die Unternehmer für Investitionen in Betrieben, die sie im Rahmen der Regionalentwicklung irgendwo im Lande errichten, nicht mehr im gleichen Maß wie bisher auf billige Eigenmittel zurückgreifen können und sie, falls sie keine Aktien emittieren können, mit Krediten finanzieren müssen, die eventuell ziemlich teuer sind, dann werden sie sich solche Maßnahmen sehr gut überlegen und in manchen Fällen davon absehen, in denen sie sonst, wenn die Eigenfinanzierung nicht eingeschränkt worden wäre, anders entschieden hätten.

Wenn die Regionalpolitik auch eine erhöhte Mobilität des Kapitals anstreben muß, um die Versorgung der Entwicklungsgebiete zu verbessern, so darf doch den hochentwickelten Regionen nicht zuviel Kapital entzogen werden, weil das zu Wachstumsverlusten führen könnte, die nicht durch Gewinne der geförderten Zonen ausgeglichen werden. Diese Gefahr ist jedoch nicht allzu hoch einzuschätzen, weil die hochentwickelten Landesteile noch eine große Anziehungskraft auf Investitionsmittel haben und Investitionsverbote nur in relativ bescheidenem Umfang wirksam sind (s. o.). Die Regionalpolitik muß jedenfalls vermei-

1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. No. 13. 1. April 1965. S. 1

den, daß die Kapitalien, die den Entwicklungsgebieten zufließen, ungünstig eingesetzt werden. Fehllenkungen des Kapitals können durch unangemessen hohe Industrialisierungsbeihilfen und Steuererleichterungen eintreten. Zu diesen Maßnahmen findet sich in der Literatur die Meinung, nur "soweit .. Subventionen lediglich dem Ausgleich gewisser 'Vorleistungen' einzelner Unternehmen bei der wirtschaftlichen Erschließung eines Gebietes dienen, lassen sie sich vertreten. Die Kriterien für ihre Bewilligung müßten dann jedoch an diese Bedingung gebunden sein. Das aber ist tatsächlich in der Regel (in Frankreich, d. Verf.) nicht der Fall." ¹ Dieser Ansicht ist wohl im Grundsatz zuzustimmen, doch scheint eine gewisse Modifikation angebracht: Zu verlangen, daß solche Subventionen die von einzelnen Unternehmen erbrachten "Vorleistungen" ausgleichen sollen, bedeutet, technisch kaum oder gar nicht mögliche Ermittlungen über Art und Größe der Vorleistungen zu fordern. Solche Ermittlungen müßten dann übrigens im ganzen Lande und für alle Unternehmen vorgenommen werden, um niemanden zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Stattdessen sollte man ein abgeändertes Verfahren versuchen: Unternehmen, die sich in zur Zeit unterindustrialisierten Gebieten entwickeln, müssen Kostennachteile auf sich nehmen. Die Regionalpolitik müßte diese Nachteile so ausgleichen, daß die Unternehmen hier Kostenverhältnisse finden, wie sie sich, wenn der Staat nicht mit Finanzhilfen eingreift, erst im Stadium fortgeschrittener Entwicklung zu zeigen pflegen. Dazu wären zwar Subventionen notwendig, aber sie könnten im Lauf der Zeit abgebaut werden. Durch diese Eingriffe wären die aus der Unterentwicklung selbst herrührenden, die Kosten der Unternehmen

1 H. K. Schneider, Regionale Wirtschaftspolitik in der EWG. Vorträge und Aufsätze des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Köln. Heft 16. 1965. S. 10

z. B. für das Transportwesen, die Ausbildung der Arbeitskräfte usw. erhöhenden Entwicklungshemmungen dieser Landesteile ausgeschaltet, und den Unternehmen würde es erleichtert, langfristig günstige Standortentscheidungen zu treffen.

Auch die Ermittlung und Herstellung solcher "Als-ob-Kostenverhältnisse" wäre aber nicht einfach und ohne Schätzungen durchführbar, zumal da Aussagen über erst in der Zukunft eintretende gegenseitige Beeinflussungen der Kostengrößen notwendig sein würden. Geht man vom hier vorgeschlagenen Bewertungsmaßstab für Zuwendungen des Staats an Unternehmen aus, so sind Subventionen, die nicht auf die Dauer überflüssig werden und die deshalb vermieden werden müssen, nur dann gegeben, wenn die finanziellen Sonderhilfen, die den fraglichen Unternehmen zufließen, den Umfang derjenigen Unterstützungsmaßnahmen übersteigen, die zur Herstellung der "Als-ob-Kostenverhältnisse" erforderlich sind. Erreichen sie diesen Wert nicht, so haben die Unternehmen unter der augenblicklichen Ungunst ihres Standortes zu leiden. Wegen der großen Schwierigkeiten, die einer richtigen Bestimmung der "Als-ob-Verhältnisse" entgegenstehen, ist anzunehmen, daß die französische Regionalpolitik diese Verhältnisse im allgemeinen nicht herstellt und daher den Unternehmen die verschiedenen Standorte entweder in zu freundlichem oder in zu trübem Licht erscheinen läßt.

Das Problem, wie sich Kostenverhältnisse herstellen lassen, die das Kapital in langfristig für die Region geeignete Produktionen lenken, stellt sich auch bei der Abstimmung der regionalen mit der sektoralen Wirtschaftspolitik. Dieses Problem wird nicht immer gelöst, wie die Verkehrspolitik zeigt. Wie wäre es sonst zu erklären, daß die französischen Staatsbahnen ihre Tarife nach den augenblicklich bestehenden Kostenverhältnissen bestimmen? Eine Tarifierung, die die Regionalpolitik unterstützt, kann

nicht von der augenblicklichen Kostensituation der verschiedenen Strecken ausgehen; sie muß sich vielmehr auf diejenigen Kosten gründen, die in vielleicht erst ferner Zukunft auf den einzelnen Strecken anfallen werden, wenn die regionale Entwicklung einen bestimmten Stand erreicht haben wird. Selbstverständlich taucht hier das nicht völlig lösbare Problem auf, wie diese zukünftigen Kosten ermittelt und auf welche Weise sie ins augenblickliche Preisgefüge übertragen werden können. Nur eine Tarifbestimmung, die nach diesem Prinzip verfährt, gibt den Unternehmen, die in einer (noch) unzureichend entwickelten Region ihre Tätigkeit aufnehmen oder erweitern, die Möglichkeit, festzustellen, ob ihre Entscheidung für einen bestimmten Standort hinsichtlich der Transportkosten auch langfristig "richtig" ist. ~~Allein, wenn~~ dieses Prinzip bei der Tariffestsetzung befolgt wird, werden Unternehmen nicht dadurch von der Niederlassung oder Ausdehnung ihrer Produktion in einem zu entwickelnden Gebiet abgehalten, daß die Eisenbahn gegenwärtig Transportpreise verlangt, die der künftigen Kostensituation auf dieser Strecke nicht entsprechen. Nur in der Bretagne und im Zentralmassiv geht die SNCF auf diesen Einwand ein, indem sie hier Sonderabmachungen über die Tarife trifft (s. S. 128, 134). Eine weitere bedeutungsvolle Beobachtung findet sich bei Giraud: ¹ Der Staat hat kein Interesse daran, für seine Eisenbahn große Subventionsbeträge ausschütten zu müssen. Um die Rentabilität der Eisenbahn zu sichern, ist er beim Bau von Straßen und Binnenschiffahrtswegen sehr zurückhaltend. Vielleicht ist die Verzögerung bei den Arbeiten an den Binnenschiffahrtswegen, die mittlerweile um eine Planperiode im Rückstand sind (s. S. 146), auch aus diesem Grunde zu erklären. So findet sich hier ebenfalls eine Diskrepanz zwischen der Regionalentwicklungspolitik, der an einer guten R-

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 62

schließung der zurückgebliebenen Gebiete gelegen ist, und der Verkehrspolitik, die, um der SNCF Konkurrenz durch andere Verkehrsträger zu ersparen, an die Erschließung dieser Landesteile nur zögernd herangeht.

Auf dem Gebiet der Landwirtschaft stößt die Flurbereinigung des Bodens, der hier zu den Kapitalgütern gerechnet werden soll, da es sich nicht um unbearbeiteten Boden handelt, auf erhebliche Schwierigkeiten von der Seite der Bauern.¹

B. Maßnahmen mit Wirkung hauptsächlich auf den technischen Fortschritt

Technische Fortschritte sollen nicht zunächst nur den Regionen zugute kommen, in denen sie durchgesetzt wurden oder in denen Zweigbetriebe derjenigen Unternehmen bestehen, die die technischen Fortschritte einführten. Deswegen muß die Regionalpolitik dafür sorgen, daß technische Fortschritte sich schnell verbreiten können. Der Staat erleichtert Kontakte der Unternehmer und unterstützt Modernisierungsprojekte. Er fördert Konzentrationsmaßnahmen, die im allgemeinen mit einem Austausch von produktionstechnischen Informationen und auf die Dauer mit der Verbreitung überlegener Verfahren verbunden sind. Er verbessert in Entwicklungszonen das Ausbildungssystem und schafft dort Ausbildungs- und Forschungszentren oder unterstützt ihre Einrichtung. Jedoch treten auch hier Schwierigkeiten auf: So beschloß die französische Regierung zu Anfang 1960 die Verlegung von Unterrichtsanstalten aus Paris an Orte mit dazu passenden Hochschuleinrichtungen. In mehreren Fällen stieß sie aber auf heftigen Widerspruch der "Ehemaligen", der sie dazu brachte, auf eine völlige Verlagerung von Instituten aus Paris zu verzichten. Sie wählte

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 185

den Ausweg, parallele Zweige dieser Anstalten aufzubauen - den einen in der "Provinz", den anderen in Paris - und hat damit erreicht, daß der außerhalb von Paris ansässige Zweig von vornherein deklassiert ist; nach wie vor werden die Spitzenkräfte nach Paris streben und auch dorthin gelangen, weil es ja dort einen Parallelzweig des Instituts gibt. Damit dürfte die Wirksamkeit der nicht in Paris angesiedelten Anstalten abnehmen. - Wie die mit solchen Anstalten verbundenen, so sind auch andere Eliten kaum zu bewegen, aus Paris an andere Orte zu ziehen. ¹ Die Regionalpolitik "benötigt nicht nur einen wissenschaftlichen und organisatorischen, sondern auch einen geistig-kulturellen Unterbau, der in Frankreich während der letzten zwei Jahrhunderte in einem für deutsche Verhältnisse unvorstellbaren Ausmaß verloren ging." ²

C. Maßnahmen mit Wirkung hauptsächlich auf das Arbeitsangebot

Die Schaffung von Berufsausbildungszentren erleichtert die Umschulung von Arbeitskräften, die ihre Tätigkeit wechseln, und fördert die Ausbildung von ins Berufsleben Eintretenden. Diese Politik ist darauf gerichtet, den regionalen Unternehmen qualifiziertes Personal zu bieten und die Arbeitsproduktivität zu steigern. Auch die Verlegung, der Auf- und Ausbau von Hochschuleinrichtungen sowie von Forschungsinstituten in die bzw. in den zurückgebliebenen Regionen tragen dazu bei, diese Gebiete mit qualifizierten Arbeitskräften zu versorgen. All diese Maßnahmen in Verbindung mit den übrigen Vorhaben der Regionalpolitik

1 A. Frisch, Dezentralisierung und Raumordnung in Frankreich. In: "Wirtschaftsdienst - Wirtschaftspolitische Monatsschrift". Hamburg, Jg. 42, Nr. 11. 1962. S. 504

2 Ebenda, S. 504

wirken in der Richtung, in unentwickelten oder stagnierenden Zonen das regionale Potential an qualifizierter Arbeitskraft zu stärken. Abwanderungsverluste dieser Gebiete werden so zumindest abgeschwächt, möglicherweise auch überkompensiert.

Zwar besteht die Gefahr, daß eine zu große Abwanderung von Arbeitskräften aus bereits hochentwickelten Räumen dort Wachstumsverluste hervorruft, aber zur Zeit ist diese Entwicklung nicht zu befürchten, weil die Abwanderung sich in relativ engen Grenzen hält. Für das Pariser Gebiet wird weiterhin ein Ansteigen der Bevölkerungszahl erwartet, das mit wachsenden Durchschnittskosten der öffentlichen Leistungen verbunden ist (vgl. S.132 f). Es könnte also eher behauptet werden, daß der Zuzug von Arbeitskräften in die Entwicklungsregionen noch nicht genügend unterstützt wird. Allerdings ist eine isolierte Förderung der Mobilität der Arbeitskraft nicht zweckmäßig; es müssen dort auch Arbeitsplätze und Wohnraum sowie die nötigen sozialen Einrichtungen bereitstehen.

D. Maßnahmen mit Wirkung hauptsächlich auf die soziale Organisation

Die bereits durchgeführten Änderungen im Aufbau der Staatsverwaltung haben den Anfang der Bildung regionaler Entscheidungszentren gesetzt. Solche Entscheidungszentren sind für das regionale Wachstum von besonderer Bedeutung, wie das Beispiel Paris zeigt. Es wäre sehr nützlich, wenn Verwaltungsbefugnisse der Pariser Stellen auf die regionalen Zentren übertragen würden. Bisher widersetzte sich besonders das Wirtschafts- und Finanzministerium einer Dezentralisierung von Kompetenzen.¹ Allerdings wurde Anfang 1964 eine gewisse Steigerung des Gewichts der Regionalprä-

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 82

fekten erreicht; die Regionen haben jedoch nicht so weit gehende Verwaltungsbefugnisse, daß sie ihre wirtschaftliche Entwicklung im Gegensatz zu den Vorstellungen der Zentralstellen in Paris vorantreiben können. ¹

III. Teil: Regionalpolitische Maßnahmen zur Förderung interregionaler Angleichungseffekte des Wachstums

Eine völlige Mobilität der Wachstumsfaktoren ist nicht erreichbar; möglicherweise verursacht von einer gewissen Schwelle ab die Mobilitätsförderung Kosten, die im Verhältnis zur Mobilitätssteigerung überproportional anwachsen. Deswegen muß die Regionalpolitik, sobald sie Immobilitäten nicht überwinden kann, das Wachstum zurückgebliebener Gebiete auf andere Weise unterstützen. Sie muß diejenigen Effekte des Wachstums stark expandierender Regionen sich auswirken lassen, die das Wachstum der Fördergebiete durch enge Verbindung mit den hochentwickelten Zonen anregen bzw. die Kostenvorteile der entwickelten Räume und damit ihr Wachstum im Verhältnis zum Wachstum der zurückgebliebenen Landesteile abschwächen. ² Von Bedeutung ist hier der interregionale Multiplikator, der in der Regel bei einer Zunahme des Einkommens einer Region die Nachfrage nach Gütern anderer Regionen erhöht. - Ferner können in den relativ stark expandierenden Gebieten die Preise der inputs besonders der immobilen Produktionsfaktoren steigen. Dasselbe gilt für die Preise von Produkten der Entwicklungszonen, die im stark wachsenden Landesteil nachgefragt werden. So entstehen Tendenzen in Richtung auf eine Verschlechterung der terms of trade der entwickelten Räume. - Voraussetzung für diese Effekte ist eine hohe Mobilität der Güter. Interregionale Gütermobilität

1 H. St. Giraud, a. a. O., S. 161

2 H. Siebert, a. a. O., S. 148 ff

ist aber nur möglich, wenn die einzelnen Zonen durch ein gut ausgebautes Verkehrsnetz miteinander verbunden sind. In Frankreich wird zwar das Verkehrsnetz verbessert, aber sowohl die Staatsbahnen, wie auch die Autobahnbaubehörden betreiben eine "Politik privilegierter Achsen" (vgl. S.143ff). Der Autobahnbau konzentriert sich auf die schon entwickelte Hälfte Frankreichs. Deshalb dürfte diese Maßnahme für das Wachstum der Entwicklungszonen nur eine eingeschränkte Bedeutung haben. Einer möglichen Tendenz zur Verschlechterung der terms of trade des Pariser Gebiets wirkt die Regionalpolitik durch die oben dargestellten Niederlassungsbeschränkungen entgegen. Wird aber davon ausgegangen, daß ohne diese Maßnahmen die terms of trade des Pariser Raums sich nicht merklich oder nur geringfügig verschlechtern würden, so bietet die politique de modération den Entwicklungsregionen größere Vorteile für das Wirtschaftswachstum als der Pariser Zone.

§ 2 Günstige Ertragserwartungen der Wirtschaftseinheiten als Voraussetzung regionalpolitischer Erfolge

Damit die Wachstumsfaktoren verstärkt den zurückgebliebenen Gebieten zugute kommen und interregionale Wachstumseffekte sich in großem Maß auswirken können, muß die Konjunkturpolitik mit der Regionalpolitik abgestimmt werden. Wenn sinkende Erträge erwartet werden, werden die Unternehmen betriebswirtschaftlich nicht unbedingt notwendige Investitionen zurückstellen, wodurch das Wachstum der gesamten Volkswirtschaft sich abschwächt. Ein Beispiel für die Wirkung einer mangelnden Koordination von Regional- und Konjunkturpolitik bietet die in jüngster Zeit in Frankreich verfolgte Stabilisierungspolitik. Diese Politik fror viele Preise ein. "Wie jedesmal, wenn die Preise nicht weiter ansteigen, legt .. der Konsument eine Pause bei den Käufen langlebiger Gebrauchsgüter ein: (Das betrifft be-

sonders, d. Verf.) Kleidung, Möbel, Haushaltseinrichtung, Kraftfahrzeuge ..."¹ Der Preisstop bewirkte mit den anderen konjunkturdämpfenden Maßnahmen erhebliche Rückgänge der Gewinne und der Möglichkeiten zur Eigenfinanzierung der Unternehmen, die gleichzeitig vom Preisstop der Regierung und von der Zurückhaltung der Nachfrager betroffen wurden. Die Wirtschaftseinheiten waren nun auf teure Bankkredite angewiesen; die Steigerung dieser Kosten konnte zu einer verminderten Wettbewerbsfähigkeit im Export führen. Die Unternehmen kamen in eine Lage, in der Maßnahmen zur Aufnahme neuer Produktionen an weiteren Standorten oder auch die Verlagerung der Erzeugung an andere Plätze mit einem erhöhten Risiko und erhöhten Kosten für Kredite belastet schienen und deswegen, wenn überhaupt, dann nur in stark verringertem Maß durchgeführt wurden.

Jedoch war der Rückgang der Gewinne und Eigenfinanzierungsmöglichkeiten nicht auf die Unternehmungen der genannten Branchen beschränkt; auch die anderen Wirtschaftszweige litten darunter, weil auch sie vom Preisstop betroffen waren und wegen der gegenseitigen Abhängigkeiten der ökonomischen Einheiten der Absatz an Weiterverarbeiter und Letztverbraucher nicht ihren Wünschen entsprach. Auch diese Unternehmen wurden dadurch weitgehend von Vorhaben abgehalten, ihre gesamte Produktion oder einen Teil davon in weniger entwickelten Regionen zu erzeugen. Eine Abstimmung der Regional- und der Konjunkturpolitik ist nicht einfach: Die Konjunkturpolitik muß einerseits einen Ausgleich zwischen den Zielen Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzausgleich und Preisniveaustabilität erreichen, andererseits muß sie dazu Instrumente entwickeln, die eine regionale Differenzierung der konjunkturpolitischen Maßnahmen erlauben. Diese Differenzierung aber würde eine unterschiedliche konjunkturpoliti-

¹ "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. No. 4, 28. Jan. 1965. S. 4 (übers. v. Verf.)

sche Behandlung der Regionen bedeuten, die politisch wohl kaum durchsetzbar ist. Solange die Konjunkturpolitik im Rahmen der Gesamtwirtschaft undifferenziert betrieben wird, ist bei konjunkturdämpfenden Maßnahmen mit einem Überwiegen der Nachteile für die Entwicklung zurückgebliebener Regionen zu rechnen. Wenn ein konjunktureller Preisauftrieb abgeschwächt wird, so werden zwar möglicherweise die Unternehmen in Entwicklungszonen zur Rationalisierung veranlaßt, aber auch die Wirtschaftseinheiten entwickelter Gebiete können zum gleichen Entschluß kommen; außerdem werden Betriebsverlagerungen in einer Phase der Konjunkturdämpfung häufig zurückgestellt.

In Frankreich hat die militärpolitische Entwicklung in einigen Gebieten große Bedeutung für das Wirtschaftswachstum, z. B. im Marinehafen Toulon. Da die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung in solchen Zonen in hohem Maß von Arbeiten abhängen, über die die Militärpolitik zu bestimmen hat, sollte hier eine Abstimmung zwischen der Regional- und der Militärpolitik angestrebt werden. Das ist in Frankreich augenblicklich nicht der Fall: So ist die französische Luftfahrtindustrie in eine Notlage geraten. "Das Ausbleiben der Anschlußaufträge, das übrigens schon vorhersehbar war, läßt im Lauf der nächsten vier Jahre nach dem Jahresbericht der Union Syndicale des industries aéronautiques et spatiales für die Arbeitsplätze von etwa 15 000 Personen Gefahren erwarten. Diese Situation entsteht aus dem Rückgang der Bestellungen des Staates, besonders im Bereich der militärischen Luftfahrzeuge. Außerdem wird die Ausrichtung auf den Bau von Raketen eine Produktionsumstellung dieser Industrien erforderlich machen, die .. schwierig ist." ¹ Dadurch wird besonders die Entwicklung

1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris. No. 39. 30. Sept. 1965. S. 153 (übers. v. Verf.)

von Toulouse betroffen, das von der Regionalpolitik zum Zentrum der Luftfahrtindustrie ausgebaut wird (s. S. 129).¹ Toulouse und das von ihm wirtschaftlich beeinflusste entwicklungsfähige Gebiet werden die Krise desto härter spüren, je größer das Maß der Spezialisierung auf die Luftfahrtproduktion ist und je schwächer sonstige Wirtschaftszweige entwickelt sind.

Die Erwartungen der Wirtschaftseinheiten hinsichtlich der künftigen ökonomischen Entwicklung und ihre Bereitschaft zur Ansiedlung in zurückgebliebenen Regionen können weiterhin durch mangelnde Koordination der Maßnahmen einzelner regionalpolitischer Instanzen beeinträchtigt oder fehlgeleitet werden.

Koordinationschwierigkeiten können gerade durch eine erfolgreiche Regionalpolitik auftreten: Wenn es zum wirtschaftlichen Aufschwung einer Region kommt, dann wachsen auch die finanziellen Mittel, die den Gemeinden und Départements aus Steuern, z. B. der Gewerbesteuer und der *taxe locale* (einer Umsatzsteuer)², zufließen. Damit werden sie von der finanziellen Unterstützung aus Paris in einem gewissen Umfang unabhängig und können ihre Wünsche, die die Regionalentwicklung betreffen, deshalb gegenüber der Zentrale energischer vertreten. Allerdings: "Im finanzwirtschaftlichen Bereich sind die Ausgaben und die Einnahmen der lokalen Gemeinwesen einer strengen Kontrolle unterworfen, die sich praktisch in der Verpflichtung ausdrückt, ihre Budgets vor dem Vollzug den ... (Repräsentanten der Zentralbehörden, d. Verf.) zur Genehmigung vorzulegen."³ Somit sitzen die Zentralbehörden in der Regio-

1 Projet de loi de Finances pour 1965. Document annexe.
Tome I. Paris 1964. S. 59

2 Art. Staatshaushalt und Finanzen Frankreichs (P. Coulbois), Handbuch der Finanzwissenschaft. Hrsg. W. Gerloff und F. Neumark. 2., völlig neubearbeitete Auflage. Bd. 3. Tübingen 1958. S. 266

3 Ebenda, S. 239

nalpolitik immer noch am längeren Hebel, wozu auch das System der Baugenehmigungen beiträgt, selbst wenn ein lokaler Wirtschaftsaufschwung einsetzt. Aber - um im Bild zu bleiben - der Hebel der Gemeinden wird um ein Stück länger als er vorher war. Das erschwert die Durchsetzbarkeit der zentralen Regionalpolitik.

In der Literatur wird kritisiert, daß die französischen Regionen zu klein seien. Bestimmte Projekte, z. B. Straßenbaumaßnahmen, lassen sich nicht innerhalb der regionalen Grenzen allein durchführen,¹ so daß man sich augenblicklich mit einer Koordination durch höhere Instanzen helfen muß. Bauchet meint, die Kompetenzen der regionalen Behörden könnten erst dann wachsen, wenn größere Regionen geschaffen würden.² Außerdem erschwere die geringe Größe der jetzigen Verwaltungsregionen regionalwirtschaftliche Analysen.³

Ein weiteres Koordinationsproblem liegt darin, daß die vom Staat gezahlten Prämien in bestimmten Fällen nicht nach der gesetzlichen Regelung, sondern gemäß besonderen Abreden vom Staat Unternehmen zuerkannt werden, wenn es sich um Großinvestitionen handelt.⁴ Hier besteht die Gefahr, daß die Regionalpolitik Großunternehmen besonders weit entgegenkommt, um sie für eine Region zu gewinnen. Es ergäbe sich dann die merkwürdige Situation eines "Mittelstandsbauches" der französischen Regional- analog der deutschen Steuerpolitik: Kleine Unternehmen werden voll gefördert, mittelgroße nur soweit, wie es die Plafonds bei der

1 P. Bauchet, Regional Development Policies in France. Kommission der EWG (Hrsg.), Brüssel 1963, S. III - 42

2 Ebenda, S. III - 42

3 Ders., La programmation régionale. a. a. O., S. 80

4 a. S. 152

Prämienzuweisung erlauben, und große würden wieder spürbarer unterstützt (vgl. S.152,162). Hier besteht Raum für willkürliche Entscheidungen und ungleiche Behandlung von zurückgebliebenen Gebieten.

§ 3 Mögliche Konsequenzen des Zusammenwachsens der EWG für die französische Regionalpolitik

Es erscheint der Prüfung wert, ob die auf Entwicklung des ganzen Landes abzielende Regionalpolitik Frankreichs voll auf die angestrebte Wirtschaftsunion der EWG-Staaten abgestimmt ist: Alle diese Partnerstaaten grenzen an die Osthälfte Frankreichs, die bereits einen höheren Stand der Entwicklung erreicht hat als die westlichen Landesteile. Hinzu kommt, daß die Osthälfte in der Nähe der großen kontinentaleuropäischen Verkehrsachsen liegt oder daß diese durch ihr Gebiet laufen: Der Rhein im Norden, die Rhône und die Übergänge nach Italien im Süden. Auch die großen kontinentaleuropäischen Industriezentren und Bevölkerungsballungszonen sind in der Nähe der entwickelten Osthälfte bzw. auf ihrem Gebiet gelegen: Das norditalienische Industriegebiet, die Rhônezone mit Marseille und Lyon, das oberrheinische Industriegebiet um Ludwigshafen, Mannheim und Frankfurt mit seinen Verbindungen zur Stuttgarter Zone, Lothringen, Paris, das belgische Industriegebiet, schließlich das niederrheinisch-westfälische Revier und der südliche Teil der Niederlande. Zwischen diesen Industriezonen und großen Märkten wird der Austausch im gemeinsamen Markt anwachsen, und sie werden sich wohl zu seiner wirtschaftlichen Schwerpunktzone entwickeln. Daher stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, große Anstrengungen zur Industrialisierung des französischen Westens zu machen, denn die Betriebe, die hier angesiedelt werden, werden von den Gebieten mit großen Absatzmöglichkeiten relativ weit entfernt sein und damit unter einem Wettbewerbs-

nachteil leiden. Selbst wenn ihre Produkte nicht transportkostenempfindlich sind, so sind doch im Osten im allgemeinen die für die Wirtschaftsentwicklung notwendigen Infrastrukturen weiter entwickelt als im Westen, und ihr Ausbau erfordert deswegen eventuell geringere Mittel als in den westlichen Landesteilen. Es müßte einmal genau untersucht werden, ob nicht mit dem gleichen Einsatz von Mitteln, die jetzt auf die Entwicklung des Westens verwandt werden, im Ostteil Frankreichs wesentlich mehr für die Steigerung des Volkseinkommens zu erreichen wäre. Man muß sich jedoch darüber klar sein, daß ein Verzicht auf die Wirtschaftsentwicklung im Westen zu einer Verstärkung der Wanderungsbewegung aus diesem Gebiet führen würde, das dann im wesentlichen landwirtschaftlich zu nutzen wäre. Die Infrastrukturen im Osten müßten dann in größerem Maße ausgebaut werden; man könnte aber allzu hohe soziale Kosten vielleicht dadurch vermeiden, daß der Wanderungsstrom nicht nur in eine Region (Paris) gelenkt, sondern auf den ganzen Osten verteilt würde.

Zumindest zur Zeit läßt sich in der Praxis der französischen Regionalpolitik eine Tendenz feststellen, die Bedeutung des Raums von Paris für die französische Wirtschaft zu erhalten und zu sichern: "Bis 1961 sank der Anteil der Region Paris an den industriellen Baugenehmigungen von 36 % (1949) auf 13 % (1961); aber seither wurden die restriktiven (gesetzlichen, d. Verf.) Texte nicht mehr mit derselben Strenge angewandt." ¹ Durch die Art der Handhabung kann das Schwergewicht der Regionalpolitik verlagert werden und je nach dem Umfang der Abweichungen auch eine regionale Wirtschaftspolitik ver-

1 "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Edition supplémentaire. Paris. Juli 1965. S. 70 (übers. v. Verf.); vgl. auch Edition supplémentaire, Sept. 1965, S. 143

folgt werden, die von der offiziell gültigen abweicht oder sogar auf die Dauer etwas Neues an ihre Stelle setzt. Gegen solche Entwicklungen haben sich wiederholt Persönlichkeiten aus denjenigen Regionen Frankreichs ausgesprochen, die durch die Zurückdrängung des beherrschenden Einflusses der Hauptstadt eine wirtschaftliche Entfaltung erleben sollen. Diese Persönlichkeiten befürchten, daß infolge des geplanten Ausbaus des Pariser Raumes hinsichtlich seiner Infrastruktur und seiner Wohngelegenheiten absichtlich oder unabsichtlich dieses Gebiet ein Zentrum mit gleichem Einfluß und zumindest gleicher Sogwirkung wie bisher bleibt.

Möglicherweise ist in dieser Haltung ein Ansatz für eine künftige Änderung der Regionalpolitik in der in diesem Paragraphen angedeuteten Richtung zu sehen. Da im Bereich der EWG die internationale Freizügigkeit der Arbeitskräfte angestrebt wird, ist es denkbar, daß die französischen Ballungszentren in großem Umfang Arbeitskräfte aus den unentwickelten Zonen der EWG (z. B. aus Südtalien) und u. U. auch assoziierter Länder anziehen werden. (Die Sprachschwierigkeiten sind kein unüberwindbares Hemmnis für die Mobilität der Arbeitskräfte, wie das deutsche Beispiel der "Gastarbeiter" zeigt. Auch eine Vereinheitlichung der in den verschiedenen Staaten geltenden Berufsrechte dürfte auf längere Zeit möglich sein.) Für diese Arbeitskräfte müssen zusätzliche Arbeitsplätze bereitgestellt werden; die Vergrößerung des Arbeitspotentials durch Zuwanderung kann auch das Wachstum solcher Zonen erleichtern. Deshalb mag es sich als zweckmäßig erweisen, wenn die französische Regionalpolitik der Zukunft die Entwicklung des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums ihrer Nachbarstaaten in ihre Planungen einbezieht, damit sie nicht vor unvorhergesehene Situationen gestellt wird.

Da im Gemeinsamen Markt auch die Schranken des Kapitalverkehrs zwischen den Staaten fallen müssen, wird sich

die französische Regionalpolitik vor weiteren Chancen und Risiken sehen: Chancen, weil der Zufluß nichtfranzösischen Kapitals die regionale Entwicklung Frankreichs vorantreiben kann, wenn ihm lohnende Anlagemöglichkeiten in zurückgebliebenen Gebieten gezeigt werden; Risiken, weil auch ein Abfluß von Mitteln aus diesen Zonen in andere inner- und außerfranzösischen Räume mit starkem Wachstum denkbar ist.

Die französische Regionalpolitik könnte daher eines Tages zu der Auffassung kommen, daß sie nicht mehr allein auf nationaler Basis vorgehen kann, sondern sich in den größeren politischen Rahmen der EWG einordnen muß. Entsprechend den oben dargestellten Überlegungen (s. S.230f) wird sie auch nach Ergänzung durch eine europäische Konjunkturpolitik streben.

§ 4 Bisherige Erfolge der französischen Regionalpolitik

Die französische regionale Wirtschaftspolitik, so hochentwickelt sie auch ist, hat also wie jede andere Art der Wirtschaftspolitik mit Schwierigkeiten zu kämpfen und muß auf Konfliktsituationen mit anderen Bereichen der Politik Rücksicht nehmen. Um sie treffend beurteilen zu können, müßte die Entwicklung, die sich aus regionalpolitischen Maßnahmen ergibt, mit derjenigen ohne Durchführung dieser Maßnahmen verglichen und bestimmt werden, inwieweit sie die ihr gesetzten Ziele erreicht hat. Zwar läßt sich die Entwicklung nicht genau feststellen, die ohne regionalpolitische Maßnahmen eingetreten wäre, aber vermutlich würden die unentwickelten Gebiete ohne Ausbau der Infrastruktur und ohne Verbindungen zu Polen und Märkten kaum einen Wirtschaftsaufschwung erleben. Wenn daher davon ausgegangen wird, daß regionalwirtschaftliche Maßnahmen den Aufschwung mehr fördern als ihre Unterlassung, so bleibt noch festzu-

stellen, inwieweit sie Erfolg haben bzw. hatten.

Als Erfolgsmaßstab bietet sich das oben (S.80 f) vorgeschlagene Kriterium an, das sich aus dem regionalen Durchschnittsrealeinkommen und Aussagen darüber zusammensetzt, welche Einkommensverteilung einer anderen vorgezogen wird. Weil aber die französische Regionalstatistik in den vergangenen Jahren noch nicht gut ausgebildet war und die regionale Einkommensentwicklung deshalb noch nicht unmittelbar verfolgt werden konnte, muß die Zunahme der Einkommen indirekt erschlossen werden. Da der Zuwachs der regionalen Arbeitsplätze während der vergangenen Periode veröffentlicht wurde, kann man diesen Zugang als Anhaltspunkt für das regionale Wachstum benutzen. Dazu müssen allerdings folgende Voraussetzungen gegeben sein: Die neuen Arbeitsplätze dürfen nicht in solchen Wirtschaftszweigen geschaffen werden, die in diesem Gebiet keine Zukunft mehr haben. Die neuen Arbeitsplätze müssen mindestens die gleiche Produktivität haben wie die in absterbenden Branchen, und die Zahl der Arbeitsstellen darf durch das Ausscheiden veralteter Unternehmen nicht so weit zurückgehen, daß die verteilungspolitischen Ziele in allzu geringem Maße erreicht werden. Wahrscheinlich stellen diese Voraussetzungen in bisher unentwickelten Zonen keine großen Probleme, weil dort vor allem zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. In den entwickelten Gebieten, die vor Umstellungsschwierigkeiten stehen, sind keine Schlüsse auf die tatsächliche Einkommensentwicklung möglich, solange Angaben darüber fehlen, wieviele Arbeitsplätze aufgelöst wurden und welche Bedeutung sie für das Regionaleinkommen hatten. In diesen Landesteilen kann nur festgestellt werden, in welchem Maß die Regionalpolitik sich um die Verwirklichung des Wachstumsziels durch Unternehmensförderung bemühte, nicht aber, in welchem Maß sie dabei Erfolg hatte. Mit diesen Vorbehalten zeigt Tabelle 1, inwieweit die Regionen von der Industrialisierungspolitik in der Zeit vom Oktober 1959 bis Mai 1965 profitiert haben.

Tabelle 1

Übersicht über die Ansiedlung von Industriebetrieben vom Oktober 1959 bis zum Mai 1965 und vom November 1959 bis Mai 1966 in den Regionen Frankreichs 1

Region	Zahl der angesiedelten Betriebe		Zahl der angesiedelten Betriebe mit 100 und mehr Arbeitsplätzen		Zahl der angesiedelten Betriebe mit weniger als 100 Arbeitsplätzen		Zahl der in den angesiedelten Betrieben vorgesehenen Arbeitsplätze		Zahl der pro 1000 Einwohner vorgesehenen Arbeitsplätze	
	bis 1965	bis 1966	bis 1965	bis 1966	bis 1965	bis 1966	bis 1965	bis 1966	bis 1965	bis 1966
Sp. 1	Sp. 2		Sp. 3		Sp. 4		Sp. 5		Sp. 6	
Nord	150	196	59	64	91	132	23.500	27.360	6,6	7,3
Picardie	522	549	111	116	411	433	41.770	44.175	28,8	29,0
Champagne	103	116	31	35	72	81	11.110	14.720	9,3	12,0
Lorraine	162	183	38	45	124	138	19.150	21.910	8,6	8,6
Alsace	143	168	65	56	98	112	25.350	28.780	20,6	21,1
Franche-Comté	96	109	19	22	77	87	8.180	9.810	8,8	10,2
Bourgogne	345	375	71	79	274	296	35.550	39.360	26,0	26,8
Auvergne	106	118	25	29	80	89	13.155	14.065	10,4	10,8
Rhône-Alpes	324	363	71	75	263	288	32.560	35.360	8,1	8,3
Provence	75	83	17	19	58	64	10.800	11.500	3,5	3,3
Languedoc	68	84	27	31	41	53	8.755	10.315	5,6	6,0
Pyrénées	101	113	31	33	70	80	13.540	16.265	6,6	7,5
Aquitaine	174	189	28	33	136	156	12.995	14.420	5,6	6,0
Limousin	65	74	15	15	50	59	5.900	6.270	8,0	8,5
Poitou-Charentes	94	113	31	33	63	80	11.630	13.190	8,1	8,9
Centre	769	829	123	130	646	699	57.373	61.553	31,2	32,4
Pays de la Loire	281	318	93	105	188	213	39.665	46.075	16,2	18,4
Bretagne	165	194	39	43	126	151	22.120	24.230	9,3	10,0
Basse Normandie	161	213	49	53	112	160	18.015	20.781	15,0	17,0
Haute Normandie	163	192	55	59	108	133	21.715	23.900	15,6	16,6
R. Parisienne (ohne Seine)	60	88	9	10	51	78	6.560	7.875	2,3	2,6

1 Diese Tabelle beruht auf Material, das "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris, veröffentlichte (Edition supplémentaire, Juli 1965, S. 75, Edition supplémentaire, Juli 1966, S. 82).

Tabelle 2

Übersicht über die Ansiedlung von Industriebetrieben
vom Oktober 1959 bis zum Mai 1965 und November 1959 bis Mai 1966
in einzelnen Départements ¹

Département bzw. Region	Zahl der ange- siedelten Be- triebe		Zahl der vor- gesehenen Ar- beitsplätze		Zahl der pro 1000 Einwohner vorgese- henen Arbeitsplätze	
	X/1959 -V/1965	XI/1959 -V/1966	X/1959 -V/1965	XI/1959 -V/1966	X/1959 -V/1965	XI/1959 -V/1966
Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5	Sp. 6	Sp. 7
<u>Pyrénées</u>						
Ariège	5	6	450	520	3,3	3,6
Hte Garonne	44	50	7770	10215	13,1	15,8
Tarn	17	17	2720	2720	8,5	8,2
Aveyron	12	12	820	820	2,9	2,7
Lot	5	8	490	610	3,2	4,0
Tarn-et-Garonne	6	7	350	400	2,0	2,1
Gers	6	7	350	390	2,0	2,1
Htes Pyrén.	6	6	590	590	2,7	2,6
<u>Aquitaine</u>						
Landes	6	8	480	530	1,8	1,9
Lot-et-Garonne	15	16	990	1040	3,6	3,6
Gironde	86	95	7140	7490	7,6	7,7
Dordogne	27	35	1650	2000	4,4	5,2
<u>Limousin</u>						
Corrèze	16	23	1650	1890	6,9	7,8
Creuze	27	27	2200	2200	13,4	13,9
Hte Vienne	22	24	2050	2180	6,2	6,5
<u>Poitou-Charentes</u>						
Deux-Sèvres	27	34	3550	4110	11,2	12,6
Vienne	39	44	4400	4630	13,3	13,7
Charente	11	15	1550	2150	4,7	6,4
Charente-Maritime	17	20	2130	2300	4,5	4,8
<u>Pays de la Loire</u>						
Vendée	37	42	7590	8180	18,8	19,8
Loire-Atlantique	75	91	8165	11035	10,2	13,4
Maine-et-Loire	73	80	10700	12700	19,3	21,4
Mayenne	32	35	3350	3650	13,5	14,6
Sarthe	64	70	9860	11010	22,3	24,4
<u>Bretagne</u>						
Morbihan	51	61	7010	7400	13,3	13,8
Finistère	33	43	6710	7310	9,0	9,6
Côtes-du-Nord	32	35	4330	4570	8,7	9,1
Ille-et-Vilaine	49	55	4070	4950	6,6	7,9
<u>Basse Normandie</u>						
Manche	32	50	2765	3888	6,2	8,7
Calvados	57	61	8600	8750	18,0	17,7
Orne	72	102	6650	8143	23,9	28,7

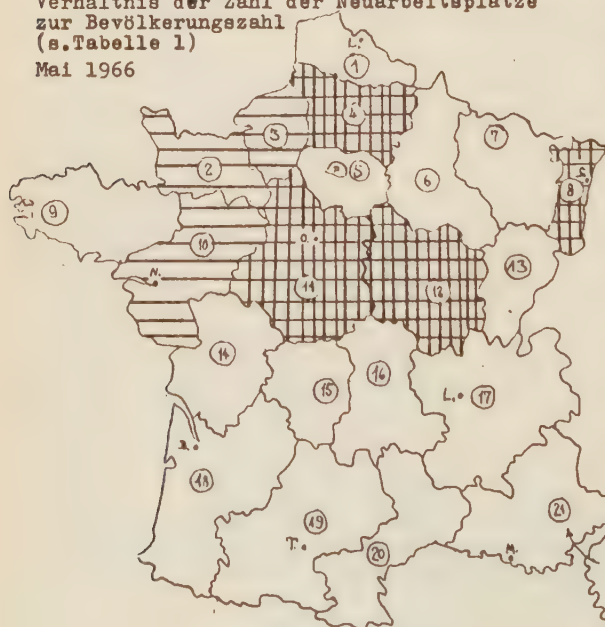
¹ Die Angaben sind entnommen aus "L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie", Paris, Edition supplémentaire, Juli 1965. S. 75; Edition supplémentaire, Juli 1966, S. 82

Schaubild 2
Regionale Verteilung der Neuarbeitsplätze
(s. Tabelle 1)
bis Mai 1966



- 1 Nord
- 2 Basse Normandie
- 3 Haute Normandie
- 4 Picardie
- 5 Région Parisienne
- 6 Champagne
- 7 Lorraine
- 8 Alsace
- 9 Bretagne
- 10 Pays de la Loire
- 11 Centre
- 12 Bourgogne
- 13 Franche-Comté
- 14 Poitou-Charentes
- 15 Limousin
- 16 Auvergne
- 17 Rhône-Alpes
- 18 Aquitaine
- 19 Pyrénées
- 20 Languedoc
- 21 Provence

Schaubild 3
Verhältnis der Zahl der Neuarbeitsplätze
zur Bevölkerungszahl
(s. Tabelle 1)
Mai 1966



- Regionalgrenzen
Region mit
- mehr als 20.000 Neuarbeitsplätzen
 - 11.500 - 20.000 Neuarbeitsplätzen
 - unter 11.500 Neuarbeitsplätzen
 - mehr als 20
 - 14 - 20
 - unter 14
 - Neuarbeitsplätzen je 1.000 Einwohner

Eine Zusammenfassung der Regionen in Gruppen läßt erkennen (s. Tabelle 1), daß die meisten Arbeitsplätze in diesen sechs Jahren in den Gebieten geschaffen wurden, die nördlich, südlich und westlich von Paris liegen, ferner im Elsaß - vielleicht auch infolge der Entwicklung auf der anderen Rheinseite und in der Pfalz -, und im Umland von Lyon. In den Regionen dieser Zonen übersteigt die Zahl der vorgesehenen Arbeitsplätze jeweils 20 000. Schlechter schnitten die Gebiete ab, die östlich an die Pariser Zone anschließen (Champagne), ferner auch die Landesteile im Südwesten Frankreichs. Hier wurden pro Region von den in diesem Zeitraum dort angesiedelten Unternehmen nur zwischen 11 500 und 20 000 Arbeitsplätze vorgesehen. Am ungünstigsten stehen die Mittelmeergebiete, die Freigrafschaft, das Limousin und die engste Umgebung von Paris da. Hinsichtlich des Verhältnisses "Bevölkerung - neue Arbeitsplätze" haben die nördlich und südlich vom Pariser Raum liegenden Gebiete am meisten profitiert, außerdem das Elsaß. Hier sollten jeweils mehr als 20 Arbeitsplätze pro 1 000 Einwohner geschaffen werden. Auch die Region Haute Normandie sowie - im Durchschnitt der jeweiligen Region - *Pays de la Loire* und Basse Normandie hatten sichtbaren Nutzen. Im Rest des Landes, und besonders im Süden und Südwesten, wurde im Verhältnis zur Bevölkerung nur sehr wenig, d. h. nur bis zu 14 neue Arbeitsplätze für je 1 000 Einwohner, erreicht. - Ein ähnlich differenziertes Bild zeigt sich hinsichtlich des Erfolges der im Rahmen der Anstachelungspolitik besonders geförderten Gebiete (s. Tabelle 2): In den Départements Hte. Garonne (Toulouse), Gironde (Bordeaux), Morbihan (Lorient) und Finistère (Brest) erzielte die Regionalpolitik sowohl bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze wie auch in bezug auf das Verhältnis "Bevölkerung - Zahl der in den neugeschaffenen Betrieben vorgesehenen Stellen" Ergebnisse, die die durchschnittlichen Erfolge der anderen, nicht im gleichen Maß geförderten Départements ihrer Regionen übersteigen.

In den Départements Hte. Vienne (Limoges), Charente-Maritime (La Rochelle-Rochefort), Loire-Atlantique (Nantes-St. Nazaire), Vendée und Manche entsprechen die Ergebnisse in etwa denen der nicht geförderten oder bleiben dahinter zurück. Die Départements Côtes-du-Nord und Ille-et-Vilaine konnten nicht mit anderen verglichen werden, da die gesamte Bretagne Förderungsgebiet ist und in den anderen Départements dieser Region stärkere Hilfsmaßnahmen ergriffen wurden.

Bei der Gegenüberstellung der bis 1965 und der bis 1966 neugeschaffenen Arbeitsplätze fällt der verhältnismäßig hohe Anstieg der Zahl der regional pro 1.000 Einwohner neugeschaffenen Arbeitsplätze in den Regionen Champagne, Pays de la Loire und Basse Normandie auf. In einigen anderen Regionen wuchs die Bevölkerung so stark (z. B. in Lothringen um 217.000 Einwohner), daß die Zahl der auf je 1.000 Einwohner entfallenden Neuarbeitsplätze trotz beträchtlichen Anstiegs der absoluten Stellenzahl sich kaum oder nicht erhöhte bzw. sogar abnahm.

Angesichts der geringen Mindestgröße der von der Regionalpolitik geförderten Industrialisierungsprojekte liegt die Gefahr nahe, daß die neugeschaffenen Produktionsstätten eine Größe haben, die zu gering ist, als daß von ihnen merkliche regionale Wachstumseffekte erwartet werden könnten.¹

Thumm erklärt die geringe Mindestgröße der geförderten Projekte mit dem Bestreben, auch ländliche Gebiete

1 vgl. U. Thumm, a. a. O., S. 158

mit relativ wenig ergiebigen Arbeitskräftereservoir in den Genuß der Industrialisierung kommen zu lassen. Um die Wirksamkeit der Regionalpolitik zu erhöhen, muß wohl die Größe der geförderten Gebiete vermindert werden; ferner wird es wahrscheinlich notwendig sein, die Mindestgröße der geförderten Vorhaben hinaufzusetzen. Hierdurch können die vorhandenen finanziellen Mittel verstärkt solchen Projekten zufließen, die fühlbare regionale Wachstumseffekte erwarten lassen.²

§ 5 Gesamtbeurteilung

Die französische Regionalpolitik hat ein Instrumentarium entwickelt, das grundsätzlich den regional unterschiedlichen Problemstellungen entsprechend differenziert ist. Die regionale Wirtschaftspolitik garantiert zwar nicht den optimalen Faktoreinsatz, aber sie scheint günstige Allokationen der Faktoren und auf die Dauer eine Verringerung der interregionalen Disparitäten erwarten zu lassen, da sie die Mobilität der Faktoren in die unterentwickelten Gebiete erhöht und das dortige Faktorangebot vermehrt sowie interregionale Wachstumseffekte durch gute interregionale Verbindungen unterstützt. Allerdings besteht die Gefahr, daß die französische Regionalpolitik auf längere Sicht nicht die Erfolge hat, die eigentlich möglich sind: Die strukturelle Finanzknappheit und die Notwendigkeit, die Volkswirtschaft an den verschärften Wettbewerb im Gemeinsamen Markt anzupassen, lassen es als möglich erscheinen, daß bei den für die Regionalpolitik verantwortlichen Stellen ein Streben nach relativ kurzfristigen Wachstumserfolgen in den Vordergrund tritt. Das wäre eine "Akzentverschiebung innerhalb der auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichteten Zielkonzeption".³ Jedenfalls läßt sich zur Zeit feststellen, daß die Regionalpolitik auf Schwierigkeiten trifft, weil ihre verfügbaren Mittel oft nicht ausreichen, die zugunsten der bereits

1 U. Thumm, a. a. O., S. 161

2 vgl. ebenda, S. 161, 163

3 ebenda, S. 173

entwickelten Gebiete bestehenden Präferenzen der Wirtschaftssubjekte in einem relativ kurzen Zeitraum ausreichend abzubauen. Weitere Probleme entstehen aus dem Interessengegensatz zwischen den Ballungsgebieten, besonders Paris, einerseits und den zurückgebliebenen Räumen andererseits, sowie aus mangelnder Abstimmung oder aus unvermeidbaren Konflikten mit anderen Bereichen der Wirtschafts- und der sonstigen Politik.

Bei der Beurteilung der französischen Regionalpolitik anhand ihrer bisherigen Erfolge ist zu berücksichtigen, daß regionalpolitische Maßnahmen erst eine "Anlaufzeit" benötigen, ehe ihre Wirkungen in der Statistik sichtbar werden. Daher ist es möglich, daß die Umstellung der Förderungsmaßnahmen vom Frühjahr 1964 ihre Wirksamkeit erst in der Zukunft voll entfalten wird, zumal da eine Dämpfung der Konjunktur die Regionalpolitik in den letzten Jahren behinderte. Nach dem Bilde, das sich bis jetzt aus der Statistik ergibt, hat die regionale Wirtschaftspolitik in Frankreich dennoch schon teilweise beachtliche Erfolge erzielt.

Will die regionale Wirtschaftspolitik auch weiterhin übergroße Wanderbewegungen verhindern, so bleiben der Westen, der Südwesten und - je nach seiner Bevölkerungsentwicklung - der Süden die Problemgebiete Frankreichs. In diesen Landesteilen muß die Wirtschaftsentwicklung durch die Bildung neuer Wachstumspole gefördert werden. Aber auch in den schon höher entwickelten Gebieten, in denen Strukturänderungen nötig sind (z. B. in Lothringen), müssen neue Pole geschaffen oder alte umstrukturiert werden. Weiterhin drängen - wie in den unentwickelten Zonen - die Probleme, die aus einem durch hohe Geburtenraten erzeugten Bevölkerungswachstum entstehen. Dazu sind die Mittel der Regionalpolitik unter räumlichen und Branchengesichtspunkten so einzusetzen, daß für die wachsende Bevölkerung Arbeitsplätze in solchen Wirtschaftszweigen geschaffen

werden, die auf längere Sicht einer stetigen oder sogar wachsenden Nachfrage gegenüberstehen; die hier betriebene Gießkannenpolitik ist überfordert.

Angesichts der Dringlichkeit der Probleme reichen die bisher erkennbaren Erfolge der französischen Regionalpolitik nicht aus. Durch diese Politik soll erreicht werden, daß die Steigerung der Beschäftigtenzahl in unentwickelten Gebieten eine übergroße Bevölkerungswanderung in die bereitstehenden Industriezentren verhindert und das Wachstum der zurückgebliebenen Zonen fördert. Es dürfte sich daher - falls nicht bald die Statistiken ein wesentlich günstigeres Bild erkennen lassen - als notwendig erweisen, zu modifizierten Maßnahmen zu greifen und die Hilfsmaßnahmen zu verstärken. Damit schädliche Auswirkungen auf die Standortwahl und die Wirtschaftsstruktur der Industrieorte vermieden werden, empfiehlt es sich, Finanzierungshilfen, soweit sie als auch auf die Dauer notwendige Subventionen zu beurteilen sind (Steuerermäßigungen, Zinsverbilligungen, Prämien, sofern sie nicht den antizipierten Kostenverhältnissen entsprechen, die sich in den Regionen einstellen werden, wenn sie ihren unentwickelten Zustand verlassen (vgl. S. 223)), nicht weiter auszubauen. Auf die für das Pariser Gebiet geltenden Zwangsregelungen sollte nicht verzichtet werden - wahrscheinlich ist es erforderlich, dort strenger zu verfahren als bisher. Der Staat müßte seine Anstrengungen besonders auf die Schaffung der notwendigen Infrastrukturen in Verkehrs-, Wohnungs- und Ausbildungswesen richten.

Weiterhin ist den bisher zurückgebliebenen Regionen ein größerer Spielraum für eigene Entscheidungen zu geben. Auf die Dauer ist wohl damit zu rechnen, daß die regionale Ebene der Staatsverwaltung in bestimmten, für die regionale Wirtschaftsentwicklung bedeutsamen Bereichen (z. B. auf dem steuerlichen Gebiet) eine freiere Hand erhalten wird als in der Vergangenheit. Sie wird aber wei-

terhin einen Teil der gesamtstaatlichen, in Paris gipfelnden Verwaltungspyramide bilden. Es wird vom Ausmaß der Kompetenzdezentralisierung der Staatsbehörden abhängen, inwieweit die Regionalverwaltungen ein Gegengewicht der Pariser Zentralbehörden werden und in welchem Maße sie somit die Zentralisierungstendenzen der französischen Wirtschaft zugunsten der Regionen abschwächen können. Je mehr regionale Wachstumschancen auf diese Weise nutzbar werden, und je besser sie genutzt werden, desto fühlbarer werden die Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung in Frankreich auf die mit diesem Land verflochtenen Volkswirtschaften sein.

I. Monographien und Beiträge in Sammelwerken

- Bauchard, Philippe, La mystique du plan - Les menaces de la prospérité. Paris 1963
- Bauchet, Pierre, La planification française. Quinze ans d'expérience. Paris 1962
- Derselbe, La programmation régionale. in: Théorie et politique de l'expansion régionale. Actes du colloque international de l'Institut de Science Economique de l'Université de Liège (21 - 23 avril 1960). Brüssel 1961
- Benard, J., Economic Policy in France. in: Economic Policy In Our Time. L. Morissens und H. Besters und F. Hartog und J. Benard und E. Tosco (Hrsg.), Vol. III, Country Studies. Amsterdam 1964
- Bloch-Lainé, F., Les sociétés d'équipement et l'infrastructure de diverses zones industrielles françaises. in: Communauté Economique Européenne, Commission (Hrsg.), Documents de la conférence sur les économies régionales, Bruxelles 6 - 8 décembre 1961. Vol. I
- Boudeville, Jacques-R., Contribution à l'étude des pôles de croissance Brésiliens. Une industrie motrice - La sidérurgie du Minas Gerais. Cahiers de l'I.S.E.A., Série F, No. 10. Juni 1957
- Derselbe, Frontières et interdépendances des programmes régionaux. Association internationale des Sciences Economiques. Congrès international sur le développement économique. Vienne, Autriche. 30 août - 6 septembre 1962. Mschr. vervielfältigt. und: Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée, Paris. Série L, No. 11, Structure et croissance régionale (Colloques 1961 - 1962 de l'Association de Science Régionale de Langue Française). Oktober 1962
- Derselbe, L'espace opérationnel macroéconomique - La Région Plan. Cahiers de l'ISEA. Paris. Série L, No. 6, 1960

- Boudeville, Jacques-R., Note sur l'implantation des industries-clés dans la région Rhône-Alpes (Esquisse d'une méthode d'étude). in: Annales de l'Université de Lyon. Paris. Troisième série - Droit. Fascicule 19. Etude de politique et d'économie régionales. 1959
- Cootner, Paul H., Social overhead capital and economic growth. in: The Economics of Take-off into Sustained Growth. W. W. Rostow (Hrsg.), London 1963. S. 261-284
- Coront-Ducluzeau, François, La formation de l'espace économique national. Etude appliquée des économies régionales en France. Paris 1964
- Coulbois, Paul, Staatshaushalt und Finanzsystem Frankreichs. in: Handbuch der Finanzwissenschaft. Hrsg. von W. Gerloff und F. Neumark. 2., völlig neubearbeitete Aufl. Bd. 3. Tübingen 1958, S. 236-267
- Davin, Louis E., Economie régionale et croissance. Paris 1964
- Derselbe, Quelques réflexions sur la croissance des régions sous-développées. in: Cahiers de l'ISEA. Paris. Série L, No. 8 (Colloque sur les économies régionales (Juin 1960)). 1961
- Gascuel, Alain, Aspects du quatrième plan. Paris 1962
- Giersch, Herbert, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Andreas Predöhl aus Anlaß seines 70. Geburtstages gewidmet. Hrsg. von H. Jürgen-sen, Göttingen 1964
- Giraud, Henri Stéphane, Probleme der regionalen Wirtschaftsentwicklung in Frankreich und ihre Beeinflussung durch den Staat. Diss. München 1963
- Hackett, John und Anne-Marie, Economic Planning in France. London 1963
- Hartung, Fritz, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart. 5., neubearbeitete Aufl., Stuttgart 1950
- Hirschman, Albert O., Interregional and International Transmission of Economic Growth. in: Friedman, John und William Alonso (Hrsg.), Regional Development and Planning. A Reader. Cambridge, Mass. 1964
- Derselbe, The Strategy of Economic Development. 4. und 9. Aufl., New Haven, London 1963 und 1965

- Kummer, Gerhard, Die französische Industriepolitik in der vierten Republik 1945 - 1958 unter besonderer Berücksichtigung ihrer ordnungspolitischen Probleme. Diss. Köln 1964
- Lamour, Philippe, Legal And Administrative Problems In Regional Economic Development. in: W. Isard, J. H. Cumberland (Hrsg.), Regional Economic Planning - Techniques of Analysis For Less Developed Areas. Papers and Proceedings of the first study conference on problems of economic development organised by the European Productivity Agency, Bellagio, Italy, June 19th - July 1st, 1960. Paris o. J. S. 197 - 204
- Langer, Wolfram, Mittel- und langfristige Maßnahmen zur Erhaltung der Geldwertstabilität, Aussprache. in: Wirtschaftstag der CDU/CSU Düsseldorf. Thesen, Protokolle. o. O., o. J. (1965)
- Leven, Charles L., Establishing goals for regional economic development. in: J. Friedman, W. Alonso (Hrsg.), Regional Development And Planning. A Reader. Cambridge, Mass. 1964. S. 581 - 597
- Penouil, Marc, Note sur quelques aspects de la politique d'aménagement du territoire. Cahiers de l'ISEA. Paris. Série L, No. 4. Juli 1958
- Perloff, H., E. S. Dunn, E. E. Lampard, R. F. Muth, Regions, Resources And Economic Growth. 2. Aufl., Baltimore 1961
- Perloff, H. und L. Wingo jr., Natural Resource Endowment And Regional Economic Growth. in: J. Friedman und W. Alonso (Hrsg.), Regional Development And Planning. A Reader. Cambridge, Mass. 1964. S. 215 - 239
- Perroux, François, L'économie du XX^e siècle. Paris 1961
- Pütz, Theodor, Die wirtschaftspolitische Konzeption. in: Schriften des Vereins für Socialpolitik (Hrsg. H. J. Seraphim). Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. N. F., Bd. 18. Berlin 1960 S. 9 - 21
- Robert, Philippe, Spécialisation industrielle et expansion régionale. in: Cahiers de l'ISEA. Paris. Série L, No. 11. Structure et croissance régionale (Colloques 1961-1962 de l'Association de Science Régionale de Langue Française). 1962

- Schneider, Hans Karl, Modelle für die Regionalpolitik. Referat auf der Tagung des wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften am 9. und 10. April 1965 in Unkel am Rhein. Mschr. vervielf.
- Derselbe, Plankoordinierung in der Regionalpolitik. Mschr. vervielf., o. O., o. J.
- Derselbe, Regionale Wirtschaftspolitik in der EWG. Vorträge und Aufsätze des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Köln. H. 16. 1965
- Derselbe, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. Thesen zur Einführung in die Tagung über Probleme der Regionalpolitik am 22. - 23. Oktober 1965 in Unkel. Mschr. vervielf.
- Siebert, Horst, Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums. Tübingen 1967
- Thumm, Ulrich, Die Regionalpolitik als Instrument der französischen Wirtschaftspolitik. Eine Untersuchung des Aménagement du Territoire. Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, hrsg. von J. Heinz Müller und Theodor Dams, Bd. 3. Berlin o. J. (1968)
- Willeke, Eduard, Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen. in: Schriften des Vereins für Socialpolitik (Hrsg. H. J. Seraphim). Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. N. F., Bd. 18. Berlin 1960. S. 115 - 173

II. Aufsätze in Zeitschriften

- Dietrichs, Bruno, Raumordnungspolitik in Frankreich. in: Bundesbaublatt. Wiesbaden. H. 3, März 1965
- Frisch, Alfred, Dezentralisierung und Raumordnung in Frankreich. in: Wirtschaftsdienst - Wirtschaftspolitische Monatsschrift. Hrsg. vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv. Hamburg. Jg. 42, Nr. 11. 1962. S. 501 ff
- Giersch, Herbert, Strategien der Wachstumspolitik. in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 119, 1963. H. 2. S. 239 - 262
- Hoffmann, Lutz, Entwicklungstheorien des ausgewogenen und unausgewogenen Wachstums: Eine Gegenüberstellung. in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 121, H. 3. 1965. S. 523 ff
- Isard, W. und E. W. Schooler, Industrial Complex Analysis, Agglomeration Economies And Regional Development. in: Journal of Regional Science. Vol. I. No. 2, 1959
- Lajugie, Joseph, Aménagement du territoire et développement économique régional en France (1945-1964). in: Revue d'économie politique. Jg. 74, Nr. 1 (Jan.-Febr. 1964). S. 278-336
- Maillet, Pierre, Le secteur public au service de la politique d'expansion en France. in: L'actualité économique. Montréal (Canada). Jg. 40, Nr. 1 (April-Juni 1964)
- Milhau, Jules, La politique de l'expansion régionale en France. in: Revue des sciences économiques. Lüttich. Jg. 38, Nr. 136 (Dez. 1963)
- Müller, Werner, Raumforschung, Raumordnung und Raumpolitik in Frankreich. in: Institut für Raumforschung (Bad Godesberg). Informationen. Jg. 11, Nr. 15, 1961
- Paelinck, Jean, Economie régionale - analyse et politique. in: Reflets et perspectives de la vie économique. Brüssel. Tome IV. Nr. 3. Mai 1965 (Sonderdruck). S. 163-177
- Perroux, François, Note sur la notion de "pôle de croissance". in: Economie appliquée. Jg. 1955. S. 307-320

- Peterson, Wallace C., Public policy implications of contemporary growth theory. in: The quarterly review of economics and business. Urbana, Ill. Jg. 6, 1966. H. 3. S. 25 - 38
- Prest, A. R. und R. Turvey, Cost-Benefit Analysis: A Survey. in: The Economic Journal. Vol. LXXV. London 1965
- Romus, Paul, Zur Bestimmung des Begriffs Region. (übers. von H. van den Boom) in: Raumforschung und Raumordnung. Köln. Jg. 22, H. 1, März 1964. S. 234 - 239
- Schneider, Hans Karl, Energiepolitik in Frankreich - Konzeption und Vollzug. in: Wirtschaftsdienst - Wirtschaftspolitische Monatsschrift. Hrsg. vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv. Hamburg. Jg. 44, Nr. 4. 1964. S. 149-157
- Derselbe, Planification als normatives Informationssystem und als Koordinationsprinzip. in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 120. Tübingen 1964. S. 329 - 351
- Scitovsky, Tibor, Two Concepts of External Economics. in: The Journal of Political Economy. Jg. 62. 1954. S. 143 - 151

III. Zeitungen und zeitungsfähnliche Periodika

Agence Economique et Financière. Paris. Nr. 117.
18. Juni 1960

Der Spiegel. Hamburg. Jg. 19, Nr. 33. 11. August 1965

Der Volkswirt - Wirtschafts- und Finanzzeitung. Frankfurt/M. Nr. 31. 2. August 1963

Die Welt - Unabhängige Tageszeitung für Deutschland.
Nr. 86. 12. April 1965

Frankfurter Allgemeine - Zeitung für Deutschland.
Nr. 222. 24. September 1965
Nr. 265. 14. November 1966

L'Usine Nouvelle-Hebdomadaire de l'Industrie. Paris.
Okt. 1960; März 1961; Juni 1961; Nov. 1961;
Nr. 50. 10. Dez. 1964; Sonderausgabe Dez. 1964;
Nr. 4. 28. Jan. 1965; Nr. 5. 4. Febr. 1965;
Nr. 7. 18. Febr. 1965; Nr. 13. 1. April 1965;
Nr. 18. 8. Mai 1965; Nr. 28. 15. Juli 1965;
Nr. 29. 22. Juli 1965; Sonderausgabe Juli 1965;
Nr. 39. 30. Sept. 1965; Sonderausgabe Sept. 1965;
Nr. 20. 19. Mai 1966; Sonderausgabe Juli 1966;
Sonderausgabe Sept. 1966; Nr. 40. 6. Okt. 1966;
Nr. 47. 24. Nov. 1966;

Neuß-Grevenbroicher Zeitung - Rheinische Post. Neuß. Nr. 7.
9. Jan. 1968

IV. Amtliche Texte

- Bauchet, Pierre, Regional Development Policies in France. Kommission der Europäischen Wirtschafts-Gemeinschaft (Hrsg.), Brüssel 1963; U. S. Department of Commerce (Hrsg.), Area Redevelopment Policies in Britain and the Countries of the Common Market. o. O. (Washington) 1965. S. 85-170
- Betout-Mosse, E., La comptabilité nationale dans la préparation du IV^e plan. Extrait des études de comptabilité nationale. Hrsg. Ministère des finances et des affaires économiques - SEEF, INSEE. Paris 1963
- Blanc, L., Les techniques d'élaboration des plans de développement économique et social. SEEF. Jan. 1962. Mschr. vervielf.
- Bloch-Lainé, F., (Aufzeichnung), Die Ausrichtung der Verwaltungsorganisation auf die regionale Entwicklung in Frankreich. in: Europäische Wirtschafts-Gemeinschaft, Kommission (Hrsg.) Berichte über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschafts-Gemeinschaft. Brüssel 1964. S. 393 - 406
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris sowie Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Aides au développement régional. o. O., o. J. (Paris 1965)
- Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité, Bilan de l'expérience des tranches opératoires du IV^e plan. o. O. 15. Jan. 1964
- Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité, Deuxième note sur la régionalisation du Ve plan. Paris 20. Nov. 1964
- Commission Nationale de l'aménagement du territoire, Premier rapport de la Commission Nationale de l'aménagement du territoire 1964. Hrsg. vom Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité. 21. Sept. 1964
- Conseil Supérieur du Ministère de la Construction - Secrétariat général. Plan d'aménagement du territoire. Teil I, II. Paris. Febr. 1962
- Delange, Georges, Le modèle employé pour l'élaboration du Ve plan. Colloque d'études de Florence. 21. 4. 1965. Hrsg. vom INSEE. Mschr. vervielf.

- Französische Botschaft, Bad Godesberg,
 Informationsblätter vom 15. 11. 1962
 " Nr. 326 " 15. 9. 1965
 " Nr. 341 " 15. 5. 1966
 " Nr. 344 " 30. 6. 1966
- Frappart, Charles, Aménagement du territoire (Extrait
 du Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment
 du 2 mai 1965)
- Journal Officiel de la République Française - Lois et
 Décrets. Jg. 96. Nr. 121. 26. Mai 1964
- Kapitel V des V. Wirtschaftsplans. Mschr. vervielfältigte
 Ausgabe. o. O., o. J.
- Lerouge, Jacques, La planification régionale du territoire
 en France. Hrsg. Ministère de la Construction.
 Paris. o. J. (1964?)
- Milhau, Jules, Les objectifs et les principes d'une
 politique des économies régionales. Rapport
 présenté, au nom du conseil économique, par
 M. Milhau. in: Journal Officiel de la République
 Française. Avis et Rapports du Conseil Econo-
 mique. Jg. 1957. Nr. 3. 1. Febr. 1957
- Ministère des finances et des affaires économiques,
 Perspectives de l'économie française pour 1970.
 Avertissement et présentation des travaux.
 März 1964. o. O. Jan. 1965; Tome I. L'esquisse
 de référence. o. O. März 1964; Tome II. Les
 conditions de réalisation de l'esquisse de
 référence. o. O., März 1964; Tome III. Les
 variantes. o. O. März 1964
- Picardie-Plan régional de développement et d'aménagement.
 Journal Officiel de la République Française.
 No. 1246. 1964
- Pierret, G., Modification de structure, exode rural et
 développement économique dans l'ouest de la
 France. in: Communauté Economique Européenne-
 Commission (Hrsg.), Documents de la conférence
 sur les économies régionales, Bruxelles,
 6 - 8 décembre 1961. Vol. I
- Premier Ministre - Commissariat Général du Plan d'Equipe-
 ment et de la Productivité, Instruction sur
 la régionalisation du Ve plan. Paris. 20. Nov. 1964
- Premier Ministre - Commissariat Général du Plan d'Equipe-
 ment et de la Productivité, Note sur la
 régionalisation du Ve plan. o. O. 25. Febr. 1964

- Préparation du Ve plan - Rapport sur les principales options. Paris 1964
- Projet de loi de finances pour 1964. Document annexe. Régionalisation du budget d'équipement pour l'année 1964 et coordination des investissements publics au regard des objectifs de l'aménagement du territoire. Tome I, II. Paris 1963
- Projet de loi de finances pour 1965. Document annexe. Régionalisation du budget d'équipement pour l'année 1965 et coordination des investissements publics au regard des objectifs de l'aménagement du territoire. Tome I, II. Paris 1964
- Projet de loi de finances pour 1966. Annexe Vol. II. Régionalisation du budget d'équipement pour l'année 1966. Tome I, Rapport. Paris 1965
- Projet de loi, portant approbation du plan de développement économique et social. Assemblée Nationale. Constitution du 4 octobre 1958. Première session ordinaire de 1961-1962. No. 1573. Tome II.
- RKW - Berichtsreihe, Auslandsdienst. Die französische Wirtschaftsplanung. Übersetzung ausgewählter Teile des IV. Französischen Wirtschaftsplans (1962-1965). Berlin, Köln, Frankfurt/M. 1962
- Viot, Pierre, Aspects régionaux de la planification française. Hrsg. vom Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité. Paris. 1. Juni 1964. Mschr. vervielf.

Lebenslauf

In Aachen wurde ich am 29. April 1940 als drittes Kind der Eheleute Dr. Erich Albert Schiffers, Kaufmanns und Marie-Louise, geb. Bicheroux geboren. Von 1946 bis 1950 besuchte ich in Düsseldorf die Volksschule, danach bis zum Abitur 1959 das humanistische Staatliche Quirinus-Gymnasium in Neuß/Rh.

Mein Studium der Nationalökonomie begann ich mit dem Sommersemester 1960 in Bonn. Im Sommersemester 1962 studierte ich in Würzburg und vom Wintersemester 1962/1963 an in Münster i. W. Am 27. Oktober 1964 legte ich an der Westfälischen Wilhelms-Universität die Diplomprüfung für Volkswirte ab. Danach schloß sich bis Anfang 1966 ein weiterer Studienaufenthalt an dieser Universität an.

Ich bin deutscher Staatsbürger.

W. Schiffers

Für ihre Hilfe bei der Sammlung des Materials für die vorliegende Arbeit danke ich der Botschaft der Französischen Republik in Bad Godesberg sowie Frau Bugaud, Herrn Antoine und Herrn Jaigu, die mir seitens der Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale Auskünfte gegeben und amtliche Unterlagen zugänglich gemacht haben.

Mein Dank gilt aber auch Frau Diplombibliothekarin M. Post vom Haus der Technik, Essen sowie Frau Diplombibliothekarin G. Schiffers vom Verwaltungsgericht Düsseldorf, die mir die Beschaffung regionalwirtschaftstheoretischer und -politischer Literatur erleichtert haben. Schließlich bin ich auch den Herren C. A. und E. Schiffers für ihre Hilfsbereitschaft bei der Drucklegung dieser Arbeit zu Dank verpflichtet.

Der Verfasser

Die Darstellung der Maßnahmen und des Organisationsrahmens der französischen Regionalpolitik entspricht dem Stand vom 1. Dezember 1966.

